

# **EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA**

El Parlamento Europeo ante  
unas elecciones trascendentales





# **El estado de la Unión Europea**

El Parlamento Europeo ante unas  
elecciones trascendentales



# El estado de la Unión Europea

## El Parlamento Europeo ante unas elecciones trascendentales

*Director:*

Diego López Garrido

*Codirección:*

Gero Maass

*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 y Jaime-Axel Ruiz Baudrihayé

Agradecimientos a Jaqueline Mota Tavares

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: 978-84-948895-0-9

Depósito legal: M-12321-2019

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**      **Prólogo. El futuro de Europa**  
Josep Borrell Fontelles
- 13**     **Presentación**  
Gero Maass y Diego López Garrido
- 17**     **España ante un nuevo ciclo político europeo**  
José Candela y Carlos Carnero
- 25**     **Más justa. Más social. Menos desigual. Lo que los alemanes esperan de Europa**  
Martha Posthofen y Frieder Schmid
- 35**     **Emmanuel Macron: el fin de una excepción**  
Thierry Pech
- 41**     **Portugal. De la incertidumbre y de la diversidad**  
Guilherme d'Oliveira Martins
- 47**     **Populismo de derechas en la UE: una amenaza al proceso de integración**  
Klaus Busch
- 59**     **El difícil camino hacia la necesaria Unión Federal Europea**  
José Enrique de Ayala
- 71**     **El desafío de la ciudadanía europea: libertad, participación, bienestar y cultura**  
Domènec Miquel Ruiz Devesa
- 75**     **2018, un año de lento progreso en la reforma del área euro**  
Víctor Echeverría
- 85**     **La Europa social: poner nombre al mito, preservar el modelo y tomar medidas concretas**  
Gero Maass y María Pallares

- 97**      **Los pactos globales sobre migraciones y refugiados: retos y propuestas**  
Paloma Favieres
- 107**     **Estados Unidos: ahondando la brecha con Europa**  
Vicente Palacio y Juan Antonio Pavón Losada
- 113**     **La Unión Europea que cada vez protege más, como consecuencia del desarrollo de la PSCD y la aplicación de la PESCO**  
Francisco Aldecoa Luzarraga
- 123**     **La incertidumbre del *brexit*: *quo vadis, Britannia?***  
Mercedes Guinea Llorente
- 135**     **La Europa que protege a los españoles**  
Pablo Arnaldos
- 141**     **Recomendaciones**  
Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas
- 149**     **Biografías**
- 155**     **Acrónimos y siglas**

# Prólogo. El futuro de Europa

La Unión Europea (UE) es un proyecto político único en la historia de la humanidad. Es un proceso de integración supranacional, de puesta en común de la soberanía para alcanzar una serie de objetivos, al que los Estados se adhieren voluntariamente, y que ha puesto fin a las guerras en nuestro continente.

La UE no es una organización internacional al uso, en la que rige un principio de cooperación voluntaria. Bien al contrario, Europa se ha dotado de instituciones representativas, como el Parlamento Europeo y el Consejo, los cuales aprueban por mayoría una buena parte de las leyes europeas.

Además, la UE ha contribuido a décadas de prosperidad, gracias al establecimiento de un mercado interior, el mayor del mundo con sus 500 millones de consumidores, pero también como resultado de la política regional y de cohesión, o los programas de intercambio, como el Erasmus o el servicio voluntario europeo, que han enriquecido culturalmente a nuestra juventud y ha contribuido a empezar a forjar un sentimiento de pertenencia a la casa común europea.

Pero la crisis del euro a partir de 2010 puso de relieve que nuestra unión monetaria está incompleta. Las políticas de ajuste fiscal a ultranza aumentaron el paro y han dejado como herencia la desigualdad. Europa se dividió entre países acreedores y deudores.

Después, en 2015, llegó la crisis de los refugiados, que dividió el continente entre países solidarios e insolidarios, justo cuando la Comisión flexibilizó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para que los ajustes fiscales no dañaran al crecimiento económico, y se lanzaba el Plan de Inversiones para Europa, superando, en parte, el paradigma de la políticas procíclicas emprendidas a partir de la primavera de 2010.

En 2016 llegó el mazazo del *brexit*, si bien el tiempo ha demostrado que, en realidad, a quien este ha sumido en una crisis existencial es al Reino Unido, mientras que los ciudadanos, las instituciones y los Estados se han cohesionado en torno a la Unión.

Ningún Estado miembro ha querido imitar a Gran Bretaña. Los Veintisiete han mantenido una posición negociadora única, frente a los varios intentos de dividirla. Y desde la fecha del referéndum se ha incrementado el apoyo popular a la moneda única y a la Unión, que alcanza las mayores cotas desde 2002, como muestran las últimas encuestas del Eurobarómetro.

Pero todavía hoy el euro, la desigualdad, y la gestión colectiva de las migraciones son retos pendientes de la Unión. A lo que habría que añadir como desafío el convertirse en un verdadero actor global. En 2050, África tendrá 2500 millones de habitantes. India, 1700. La Unión seguirá teniendo más o menos los mismos que ahora, 500 millones.

Como resultado de la creciente desigualdad y la deficiente gestión de los flujos de migrantes, han surgido en el continente movimientos nacional-populistas, ya eurófobos, ya euroescépticos.

Estos partidos captan y expresan bien el malestar de sectores sociales importantes, pero los retos citados no se solventan volviendo al Estado nación. Al contrario. En un mundo interdependiente como el nuestro poco se puede hacer por más que se blanda una soberanía más formal que real.

Si España en 2004 hubiera tenido la peseta y no el euro, no habría podido sacar las tropas de Irak.

Por tanto, lo que necesitamos es más y mejor Europa.

Más Europa quiere decir una Unión con más competencias y presupuesto para poder gestionar los grandes retos de nuestra era, que son transnacionales, como la seguridad, el cambio climático, las migraciones o la desigualdad. Desde luego no debe significar "más austeridad".

Al revés, debe significar una Europa con una fuerte dimensión social para mejorar las condiciones de vida y frenar las disparidades sociales: seguro europeo de desempleo, salario mínimo e impuestos a las transacciones financieras y a las plataformas tecnológicas.

Mejor Europa quiere decir una Europa más ágil en la toma de decisiones y más democrática.

Por eso debemos eliminar la regla de la unanimidad en determinadas materias clave, como política exterior, fiscalidad, determinación de nuevos recursos propios y presupuesto plurianual.

También hay que reforzar el Parlamento Europeo, para que apruebe en pie de igualdad con el Consejo los impuestos europeos y el presupuesto a largo plazo, materia hoy reservada a los Estados.

Este tipo de cambios permitirían completar la construcción europea con una unión política de corte federal, la cual es imprescindible para poder desarrollar las políticas de la Europa social y actuar decisivamente en el mundo.

Seguramente este paso no puede darse a veintisiete. Por tanto, hay que estar preparados para constituir un grupo de vanguardia en materia fiscal, migratoria y de defensa constituido en torno a la zona euro. España debe estar en ese núcleo motor, junto a Alemania y Francia.

Este *Informe sobre el estado de la Unión Europea* de la Fundación Alternativas y la Fundación Ebert analiza y propone algunas de las soluciones más arriba citadas para gestionar los desafíos a los que hay que hacer frente. Es una aportación valiosa, como son los documentos precedentes y que se vienen publicando desde el año 2011, siempre desde una perspectiva netamente europeísta y de progreso.

Si se repasa la serie completa, uno se da cuenta de que apenas han perdido actualidad, porque sus propuestas o bien se han acabado adoptando, o están sometidas a discusión o en proceso de adoptarse.

En torno a estas grandes cuestiones y propuestas debe girar el debate que debemos tener en las elecciones europeas de mayo de 2019, y que marcarán el devenir de Europa en las próximas décadas.

**Josep Borrell Fontelles**

*Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*



# Presentación

Tras diez años de crisis permanente, Europa se encuentra actualmente frente a numerosos desafíos ante las próximas elecciones europeas que se celebrarán entre el 23 y el 26 de mayo de 2019. Como consecuencia de la política de austeridad, el desempleo sigue siendo muy elevado en algunos Estados miembros, afectando a muchos jóvenes, especialmente en los países del sur de Europa. La disparidad económica ha profundizado las diferencias políticas y sociales dentro de la Unión.

La hora de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE) se acerca. En Francia vuelven a arder las barricadas. No cabe duda de que el actual Gobierno italiano representa un especial desafío para las instituciones europeas. Especula abiertamente con la posibilidad de infringir las reglas del juego europeas con la esperanza de que sean otros países quienes paguen su política. La progresiva desdemocratización de los países del Grupo de Visegrado, con el pretexto de que solo aspiran a un tipo de democracia ligeramente distinto y más cercano al pueblo, afecta en realidad el punto más sensible de la Unión: la credibilidad de sus valores políticos fundamentales comunes.

La coyuntura política que tiene frente a sí Europa es de las más difíciles y complejas que ha vivido desde el Tratado de Roma. No precisamente por falta de apoyo ciudadano; los últimos barómetros de opinión que lleva a cabo el Parlamento Europeo registran la mayor cercanía al proyecto de Europa desde que se realizan tales consultas.

Las dificultades provienen de la política interna de los Estados miembros, y de su actitud centrípetra ante los retos globales del siglo XXI; en seguridad, en relaciones socioeconómicas o en medio ambiente.

Es necesario repensar Europa y, sobre todo, repensarla en común. Sin embargo, han faltado hasta ahora el valor y la visión necesarias para tal iniciativa.

¿En qué ámbitos tiene que centrarse la reforma? ¿Cómo puede recuperar la UE su capacidad de diseño político? ¿Cómo detener el giro hacia la derecha que está ocurriendo en Europa?

Nuestro *Informe sobre el estado de la Unión Europea* correspondiente a 2018 iba encabezado por una introducción con el título “El resurgir del

nacionalismo". Efectivamente, vivimos una reacción nacionalista causada por la sensación de impotencia para resolver adecuadamente los grandes problemas que abre la inevitable globalización. Esta dinámica no ha variado sustancialmente. Una de sus consecuencias es la aparición y desarrollo de partidos populistas, que proponen "soluciones" simplistas, caracterizadas por las peores pulsiones de la sociedad desconcertada e insegura: xenofobia, proteccionismo, autoritarismo y en especial, antieuropeísmo.

La Unión tiene que responder a esta complicada situación, y debe hacerlo con espíritu europeo y consensual. Pero, sobre todo, ha de responder decidiendo. Adoptando medidas concretas, algunas de ellas largamente esperadas. Estas decisiones vendrán después de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo, y estarán en función de lo que las y los ciudadanos hayan expresado en dichos comicios continentales.

Los partidos políticos tienen la obligación obvia de explicar en la campaña electoral lo que proponen a la Unión.

Nosotros, en el presente informe, ofrecemos un análisis de la situación, y hacemos, como en cada edición, unas recomendaciones políticas.

El informe se inicia, tras el prólogo del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, con la perspectiva que se aprecia desde los cuatro países que, a nuestro juicio, han de dar un paso adelante y liderar el ciclo político que se inaugura después de las elecciones del 26 de mayo, con un nuevo Parlamento, una nueva Comisión y un nuevo presidente del Consejo Europeo.

Estos cuatro países son Alemania (estudio realizado por Frieder Schmid y Martha Posthofen), Francia (Thierry Pech), Portugal (Guilherme d'Oliveira) y España (Carlos Carnero y José Candela). La salida posible del Reino Unido (estudiada por Mercedes Guinea) y el dominio populista en Italia hacen que la convergencia entre Alemania, Francia, Portugal y España constituya una opción estratégica factible. No solo eso, sino conveniente para sacar a la Unión del bloqueo en el que está ahora, con el Grupo de Visegrado y la llamada Liga Hanseática obstaculizando los avances de Europa, que son imprescindibles para contrarrestar la política de pretensiones proteccionistas de EE. UU. y de expansión comercial e inversora de China.

En este contexto, la mejor forma de dar el siguiente paso sería a través de un acercamiento mutuo de los que permanecen fieles a Europa, conformando un núcleo europeo de países capaces de actuar y dispuestos a hacerlo; un grupo que, a la vez, permanezca abierto a todos los que deseen colaborar en esa tarea, en particular los países que tienen la moneda común.

Las amenazas del populismo de derechas al proceso de integración de la UE (Klaus Busch) solo se podrán conjurar si los países europeos son capaces de construir cinco grandes líneas estratégicas determinantes para

nuestro futuro: una estructura federal (José Enrique Ayala) y participativa (Doménec Miquel Ruiz Devesa); una reforma del euro con presupuesto incluido (Víctor Echevarría); una Europa social verdadera, con medidas como un salario mínimo para combatir la pobreza y un seguro europeo de desempleo (Gero Maass y María Pallares); un pacto europeo sobre migraciones y refugiados (Paloma Favieres); y una política exterior (Vicente Palacio y Juan Antonio Pavón) y de defensa (Francisco Aldecoa).

No debemos permitir en modo alguno que pensar en Europa nos quite el sueño, como decía Heinrich Heine que le sucedía a él cuando pensaba en Alemania. Lo que necesitamos, más bien, son ideas para una nueva “primavera europea”, que se pudiesen empezar a implementarse mañana mismo si unos decididos europeos tuviesen la voluntad real de actuar.

**Gero Maass**

*Director  
Fundación Friedrich Ebert*

**Diego López Garrido**

*Vicepresidente ejecutivo  
Fundación Alternativas*



# España ante un nuevo ciclo político europeo

José Candela y Carlos Carnero

## **¿Un país europeísta más allá de los vaivenes políticos? Los antecedentes**

España ingresó en las entonces Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, con un retraso histórico de décadas provocado por la persistencia en el país de la dictadura franquista.

Desde ese día, ninguno de los principales partidos políticos ha dejado de presentarse a las elecciones con un programa nítidamente europeísta y ningún presidente del Gobierno ha sido investido sin un claro compromiso en similar dirección.

Evidentemente, cada Ejecutivo ha tenido su propio perfil: Felipe González, José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero, Mariano Rajoy y, finalmente, Pedro Sánchez, han puesto más el acento con mayor o menor énfasis en la centralidad de la política europea.

Pero quizás ha habido dos momentos en que tal acento se ha oído de diferente manera con mayor claridad en dos terrenos: el contenido y la proactividad.

En cuanto al contenido, cabe recordar la evidente diferencia entre Aznar, su predecesor y su

sucesor en La Moncloa, ambos socialistas, a la hora de establecer la prioridad de la Unión Europea (UE) en relación con la alianza transatlántica –especialmente con motivo de la Guerra de Irak– y también respecto a la profundización política comunitaria.

En el primero de los asuntos, Aznar jugó a dividir a la UE (“Carta de los Ocho”) para favorecer la estrategia de George Bush, mientras que ni González ni Zapatero situaron jamás la relación con Washington por encima del fortalecimiento de la presencia de España en la UE.

En el segundo, Aznar arrastró ostensiblemente los pies en la Convención Europea (2002-2003), hizo que España se integrara en el grupo euroescéptico de la Convención, liderado por el Reino Unido, y finalmente bloqueó la aprobación del proyecto constitucional, nudo que deshizo nada más llegar al poder Zapatero, convocando además un referéndum cuyo abrumador resultado positivo fue clave para que, tras los resultados de las consultas en Francia y Holanda, la constitución fuera rescatada en un 95 % mediante el Tratado de Lisboa.

## **Cambios políticos en 2018: ¿volver a o volver a contar en Europa?**

A diferencia de esas ocasiones, en 2018 los cambios políticos en España han introducido la variable de la proactividad.

A diferencia de un Rajoy situado al paio de los acontecimientos en la UE, con una voluntad mínima de ser parte activa de la vanguardia europea junto con Alemania y Francia, casi invisible en los Consejos Europeos, el presidente Sánchez marcó de forma clarísima la prioridad europea.

El socialista ha definido a su Gobierno desde el primer momento como europeísta y ha puesto en marcha una proactividad muy intensa a fin de hacer visible la determinación de España de participar con propuestas en esa vanguardia de la UE.

Algo, sin duda, muy bien recibido tanto por las instituciones comunitarias en Bruselas como por Berlín y París, pues por fin la cuarta economía de la eurozona ha empezado a jugar el papel que le corresponde como aliado necesario para definir el presente y el futuro de la UE.

En ese sentido, resultó particularmente significativa –aunque quizás no se le diera públicamente la relevancia debida– la afirmación del ministro de Asuntos Exteriores germano en un debate en Madrid con su homólogo español, Josep Borrell, al situar explícitamente a España, quizá por primera vez en la historia comunitaria, como el tercer pilar del eje franco-alemán.

Con buena voluntad, pero con cierta exageración, se ha afirmado muchas veces que con Rajoy España se fue de la UE y con Sánchez había vuelto, cuando probablemente sería más acertado decir que el socialista ha vuelto a contar en Europa. De forma que la diferencia antes y después de la moción de censura no es tanto que se haya cambiado de posiciones, sino que

ahora se tiene la voluntad de expresarlas y hacerlas valer en compañía de otros.

Esto nos permite retornar por un momento al famoso debate sobre el peso de España en la UE, que tanto el Gobierno de Aznar como muchos diplomáticos y analistas situaban en la definición formal, en el Tratado, de las mayorías en el Consejo de la UE y el Consejo Europeo. De forma que la sustitución de la ponderación de votos por los parámetros de la población y el número de estados supondrían la práctica laminación de España en Bruselas, cuando, en realidad, el peso de un país en la UE no pasa por situarse a la defensiva atrincherado frente a los demás en tales o cuales números, sino en su capacidad para formar alianzas en positivo, como demostró en la práctica una y otra vez la política europea de Felipe González.

Del discurso del Gobierno Sánchez se infiere claramente que es esa segunda concepción la que prima, junto con otra muchas veces explicitada por González: la combinación ganadora es hacer coincidir el interés de España con el interés europeo.

La proactividad del actual Gobierno va en esa dirección y los resultados obtenidos en sus primeros meses de mandato demuestran el acierto de su política, sobre todo a la vista de la compleja situación política que atraviesan numerosos Estados miembros.

También conviene señalar, en honor a la verdad, que el nuevo papel proactivo de España en la UE es realizable porque el país, aún con sus limitaciones, ha terminado saliendo en buena medida de la crisis económica que lo atenzó durante la crisis, lo situó al borde del rescate estructural en más de una ocasión y necesitó un rescate bancario.

## Nacionalismo y populismo: ¿el fin de la excepción española en la UE?

Sin embargo, primero 2017 y luego y sobre todo 2018 han mostrado que España no es totalmente un oasis en las turbulencias políticas y sociales que vive la UE.

España sufre con fuerza una crisis provocada por el nacionalismo identitario en Cataluña – una de sus principales comunidades autónomas–, empeñado en subvertir el ordenamiento constitucional, poner en cuestión la integridad territorial del país y alejarse de los valores y objetivos europeos.

Ni antes ni después del referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017 ni de las elecciones celebradas en diciembre de ese año, tal nacionalismo excluyente ha dado tregua alguna ni desde la Generalitat de Cataluña ni desde los partidos y la sociedad civil.

En ese sentido, puede decirse cuando esto se escribe que España es el socio comunitario en el que el fenómeno nacionalista ha adquirido una mayor virulencia si se compara su situación con otros Estados, como Bélgica, Francia, Italia o Reino Unido.

Evidentemente, tal situación ha obligado a España a llevar a cabo un especial esfuerzo de explicación de la situación en Cataluña y también a vivir con cierta impotencia las consecuencias de las incomprensiones y de los vacíos o desarrollos insuficientes de las normas comunitarias.

Los ejemplos de la incomprensible aplicación de la orden europea de busca y captura por parte de tribunales belgas o alemanes a políticos independentistas fugados de la justicia española deberían servir para que la UE diera los pasos necesarios para unificar la legislación penal y completar la euroorden, a fin de dotarla, en todos los casos, del necesario automatismo.

Por otro lado, la entrada de la ultraderecha en las instituciones –VOX en el Parlamento de Andalucía en los comicios del 2 de diciembre de 2018– ha puesto de manifiesto que también en España ese tipo de populismo existe y va a tener mayor o menor representación institucional.

No obstante, si bien ya constatamos que la ultraderecha influye en el endurecimiento de las posiciones políticas del PP, es difícilmente imaginable que consiga variar el perfil europeísta del centro-derecha español, a semejanza de lo ocurrido en otros países europeos. No solo por una cuestión de convicciones e identidad, sino ante todo porque los votantes de ese espectro se sitúan sin margen de duda en el terreno europeísta que certifica cualquier encuesta.

El programa de VOX incluye planteamientos claramente euroescépticos o trumpianos, entre los que cabría señalar los siguientes:

- “Impulsar en Bruselas un nuevo tratado europeo, en la línea que defienden los países del grupo de Visegrado en cuanto a fronteras, soberanía nacional y respeto por los valores de la cultura europea y que aumente considerablemente el peso de España en la toma de decisiones, al menos tanto como lo hacía el tratado de Niza”.
- “Reducción del gasto político europeo, eliminar duplicidades y agencias que se inmiscuyan en la soberanía nacional. Exclusividad del Estado, en lo que se refiere a relaciones internacionales (Art. 149 de la Constitución). Supresión de toda representación política exterior de regiones o municipios”.
- “Incidir en la bilateralidad en las relaciones internacionales, abandonando organismos supranacionales si son contrarios a los intereses de España. Reevaluación de la contribución española a dichos organismos. Creación de una agencia para la ayuda a las minorías

cristianas amenazadas, imitando la iniciativa de Hungría”.

Por encontrar por fin un amigo en España y por la identificación con tales planteamientos, no es de extrañar que los partidos de extrema derecha de países como Alemania, Francia o Italia, entre otros, se hayan felicitado por los resultados andaluces de la citada formación política.

Aunque la diferencia es evidente: mientras relevantes sectores del electorado de esos países pueden compartir el antieuropeísmo de su respectiva ultraderecha, los sondeos –como luego veremos– indican que eso no tiene visos de poder germinar ni de lejos en la opinión pública española.

### **¿Será España la némesis de Salvini, Orbán y Kaczynski?**

La investidura de Pedro Sánchez en la primavera de 2018 se produjo en uno de los momentos más álgidos de la actuación de los Gobiernos comunitarios encabezados por políticos populistas o de derecha extrema.

Acababa de tomar posesión el Ejecutivo de Conte en Roma, dirigido por Di Maio y Salvini, y en Budapest y Varsovia Orbán y Kaczynski, respectivamente, los Gobiernos adoptaban decisiones de una extrema gravedad que, entre otras consecuencias, ponían en cuestión los valores europeos o los pilares del Estado de derecho, como la independencia judicial.

Inevitablemente, las primeras y posteriores decisiones del Gobierno español han chocado con tales Gobiernos, con particular virulencia en el caso de Roma y la inmigración.

El caso *Aquarius* fue paradigmático: mientras Salvini negaba cualquier puerto a ese barco –que acababa de rescatar en alta mar a numerosos inmigrantes ilegales que de otra manera

hubieran perecido ahogados– a pesar de encontrarse muy cerca de la costa italiana, Sánchez acogió la embarcación, honrando las obligaciones internacionales y humanitarias de España.

Ello desató un cruce de declaraciones entre Roma y Madrid que luego se reprodujo en varias ocasiones a lo largo del año y en el mismo ámbito de toma de decisiones.

Al mismo tiempo, España ha apoyado de forma activa y notoria las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias encaminadas a anular las leyes húngaras y polacas contra la independencia del poder judicial y abrir el procedimiento de aplicación del artículo 7 del tratado para salvaguardar los valores de la Unión.

La relevancia de España en la UE, el carácter socialista e inequívocamente de izquierdas de su Gobierno, la claridad de su política en defensa de los valores europeos y los derechos humanos, sus concepciones progresistas en temas vertebrales como la inmigración, el refugio y el asilo y la igualdad entre la mujer y el hombre, auguran un enfrentamiento casi permanente con los Gobiernos populistas europeos. Probablemente, del mismo tenor que mantienen con el presidente Emmanuel Macron en Francia.

España, mientras mantenga el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), será en buena medida la némesis del populismo de extrema derecha en la UE. Puede y debe serlo –pues no le perjudica como país, sino al contrario– y refleja adecuadamente las actitudes progresistas y europeístas de la ciudadanía.

### **España en las instituciones europeas**

La llegada de Pedro Sánchez a La Moncloa en 2018 supuso incrementar en el Consejo Europeo y en el Consejo de la UE la presencia socialista, verdaderamente mermada.

Cuando se escribe este capítulo, el Partido de los Socialistas Europeos solo cuenta en el Consejo con cinco miembros, correspondientes a España, Eslovaquia, Malta, Portugal, Rumanía y Suecia.

Como se ve, se trata de un número limitado de países en todo caso de un tamaño reducido y algunos de cuyos Gobiernos (Rumanía, Eslovaquia y Malta), por una razón o por otra, están sometidos a un cierto grado de cuestionamiento en Bruselas.

De forma que en el Consejo Europeo y en el Consejo de la UE España, con el nuevo Gobierno, ha asumido un nuevo y relevante papel al haber:

- Proyectado una incuestionable imagen de compromiso y proactividad europeísta.
- Entrado a formar parte de la vanguardia europeísta que forman Berlín y París.
- Servido de contrapeso a la Liga contraria a dar pasos hacia delante que encabeza Holanda y, en otro plano, al Grupo de Visegrado.
- Contestado a los Gobiernos populistas donde más les duele (valores, derechos, migraciones).
- Asumido el liderazgo de una familia socialista minorizada, insuflándole ánimo en medio de su relativa depresión política.

Una vez se celebren las elecciones europeas, independientemente que se aplique el Tratado para reducir el Colegio de Comisarios a dos tercios de los Estados miembros o, por el contrario, se mantenga la excepción en vigor para que haya un nacional de cada Estado miembro, España renovará personal y políticamente su presencia en el mismo, con la salida del popular Miguel Arias Cañete y la llegada previsible de un socialista.

El papel del “comisario español” dependerá de muchos factores, empezando por sus funciones

en la Comisión, pero parece evidente que España aspirará a las más relevantes posibles. De hecho, España hará aumentar la cuota socialista en el Colegio de Comisarios, actualmente muy reducida, y en el Consejo.

Finalmente, las elecciones europeas del 26 de mayo, a no ser que se anule la Carta que activó el artículo 50 del Tratado para la salida del Reino Unido, llevarán al Parlamento de Estrasburgo a 59 diputados y diputadas por España, es decir, 5 más que en 2014.

Tal aumento se consiguió en 2018 y corrigió en buena medida, pero no totalmente (hubiera hecho falta adjudicar 61 escaños, no 59), la anterior descompensación en contra de España en la aplicación del principio de proporcionalidad decreciente establecido para la composición por países de la Eurocámara. El objetivo fue sustentado activamente por todos los partidos políticos.

### **Una visión integral del papel protagonista de España en la UE**

De todo lo dicho se deduce que España está en la actualidad en condiciones de jugar el papel protagonista en la UE que esta requiere.

El país está saliendo de la crisis económica, con lo que desaparece el problema que acomplejaba a sus gobernantes para hacerse notar en la Unión y la situaba inevitablemente en cierta cuarentena de credibilidad entre los socios más solventes.

Además, sus problemas políticos son estructuralmente limitados, tanto en lo que se refiere a la crisis en Cataluña (el Estado de derecho ha demostrado su capacidad) como a la irrupción electoral de la extrema derecha.

Existe, al tiempo, un fuerte consenso europeísta entre las fuerzas políticas y sociales y la ciudadanía (ver más adelante).

Y el Gobierno ha apostado con acierto por una línea europeísta proactiva que está permitiendo identificar el interés español con el interés europeo como fórmula de éxito ya probada en numerosas ocasiones en el pasado, desde 1986. Aunque pocos lo hayan citado, la acertada táctica del Ejecutivo sobre Gibraltar con motivo del *brexít* ha sido un buen ejemplo de ello.

¿Con quién interpretar ese papel protagonista en la Unión?

En primer lugar, con Alemania y Francia, formando una vanguardia de propuesta y actuación en todos los terrenos y ocasiones posibles.

Luego, buscando el liderazgo mediterráneo una vez que el Gobierno italiano de Conte, Di Maio y Salvini ha abandonado su tradicional posición europeísta.

Además, permaneciendo activamente en el frente de la cohesión, más allá de si España pasa a ser o no contribuyente neto al presupuesto comunitario, algo que ni política ni financieramente debe rebajar la apuesta por la política estructural.

Finalmente, España tiene que convertirse en un defensor de referencia de los principios, valores y derechos europeos, del modelo democrático y social que caracteriza a la construcción comunitaria.

### **España y el futuro de Europa: razones para apostar por una unión política federal**

Sobre esa base, ¿cuál puede ser la visión española sobre el futuro de Europa, tema objeto de una cumbre informal de la UE el 9 de mayo en Sibiu y a debate desde que la Comisión Europea lanzara su libro blanco con los famosos cinco escenarios?

España debería proponer convertir el nuevo ciclo institucional que, por definición, abrirán las euroelecciones de mayo de 2019 en un nuevo

ciclo político europeo, algo que, obviamente, no es lo mismo.

Un nuevo ciclo político en el que plantear como objetivo máximo culminar la unión política, económica y social, dotando a la UE de una Constitución. Y objetivo que puede luego irse graduando a lo largo del tiempo y a través de fórmulas como las diferentes velocidades o la geometría variable.

A España le conviene que la UE, en tanto que democracia supranacional, siga fortaleciéndose.

Ello realzará su peso internacional y permitirá combatir los fenómenos nacionalistas excluyentes con garantías de éxito a partir de un principio fundamental de la UE, a saber, que la fuente de **legitimidad de la Unión** procede de sus Estados, representados en el Consejo, y sus ciudadanos, representados en el Parlamento.

En cuanto a la **eficacia de la Unión**, España se sentiría a gusto con la ampliación de la toma de decisiones por mayoría cualificada (una vez que ha vuelto a comprobar su capacidad para formar alianzas en positivo) y con la ampliación del procedimiento legislativo ordinario a nuevos campos.

En el terreno económico y social, la crisis ha hecho patente de forma desgarradora para España y otros socios la imperiosa necesidad de que la Unión cuente con un Tesoro propio, un presupuesto suficiente, un presupuesto de la eurozona, la armonización fiscal, una unión bancaria completa (incluyendo un fondo de garantía de depósitos), así como un salario mínimo y un seguro de desempleo complementario europeos. Sin olvidar una renovada y efectiva política común de asilo y refugio y, de una vez por todas, una auténtica política de migraciones.

España también se vería beneficiada de un fortalecimiento de las políticas exterior y de defensa, teniendo en cuenta su situación e intereses geoestratégicos.

Lo que implica que España apueste por los escenarios 5 (hacer mucho más conjuntamente) o 3 (los que desean hacer más, hacen más) de los avanzados por la Comisión Europea en su *Libro blanco sobre el futuro de Europa* y por adoptar los cambios necesarios en una nueva Convención, tal y como reclama el Parlamento Europeo.

### **La ciudadanía española y el futuro de Europa**

Si el Gobierno español opta por un papel ambicioso en la UE, deberá tener en cuenta que, por fortuna, los ciudadanos y las ciudadanas han recuperado su tradicional convicción mayoritariamente proeuropea e, igualmente importante, lo han hecho con gran coherencia. Así lo ponen de manifiesto todos los sondeos publicados.

El primero de ellos fue el Eurobarómetro de la Eurocámara de septiembre de 2018: nítidamente por encima de la media a 28, el 68 % de los encuestados considera que la pertenencia del país a la UE es algo positivo y el 75 % (15 puntos más en un año) que España se ha beneficiado de ser miembro de la UE.

Datos ratificados claramente por el Barómetro de diciembre de 2018 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): el 72 % de los ciudadanos apuesta por conseguir más influencia de España en la UE. ¿Para qué? Para promover un salario mínimo europeo (77 %), crear un Ministerio de Economía y Finanzas comunitario (60 %) o afrontar de forma prioritaria el desempleo, la inmigración, la educación, la sanidad, la igualdad de género, la desigualdad entre ciudadanos y países, los problemas económicos o la seguridad y el terrorismo.

A esos propósitos europeístas, el CIS añade que los españoles apoyan en un 59 % la existen-

cia de candidatos de las familias políticas a presidir la Comisión y que puntúan mejor a la UE y al Parlamento Europeo (las únicas instituciones que aprueban en una escala de 1 a 10) que a sus Gobiernos y legislativos autonómicos y también al Ejecutivo central y al Congreso de los Diputados (todos merecedores de un suspenso).

Especialmente interesante resulta la otra cara de la moneda de estas últimas respuestas: mientras el 57 % cree muy o bastante útil votar en la elecciones al Parlamento Europeo para defender los intereses de España, aquellos que afirman que se abstendrán o se lo están pensando no lo hacen por descontento con Bruselas o por considerar que esos comicios no sirven para nada, sino por desconfianza o hartazgo de la política, los partidos o directamente las urnas.

Además, frente al tópico de la desinformación sobre asuntos europeos, los españoles parecen estar bien avisados. Saben bien que el PP Europeo ha sido el más influyente en las políticas de la UE en el último lustro (mayoritario en el Consejo, el Parlamento y la Comisión, puede haberlo sido para lo bueno y para lo malo, por ejemplo, en la crisis económica) y apuestan en primer lugar porque ahora lo sean los socialistas y demócratas, en línea con su opinión de que es Pedro Sánchez quien puede hacer más por la ciudadanía de entre los políticos españoles en activo (con un 18 % frente al 11 de Rivera, el 9,6 de Casado y el 7,6 de Iglesias).

### **Una hipótesis sobre las elecciones europeas en España**

Una vez más, las elecciones europeas 2019 coincidirán en España con la celebración el mismo día de los comicios municipales y autonómicos.

Eso significará, en primer lugar, que la cifra de abstención se reducirá ostensiblemente,

pues, salvo excepciones, los votantes lo harán en un porcentaje similar en las tres urnas.

Así, la recurrente abstención superior al 55 % se verá aminorada en decenas de puntos, lo que tendrá dos consecuencias: elevar la representatividad de los eurodiputados electos y favorecer a los grandes partidos frente a los medianos y pequeños.

Teniendo en cuenta las encuestas disponibles (CIS de diciembre de 2018) y que en España el reparto de diputados en las europeas es directamente proporcional a los votos obtenidos –aplicándose la regla D'Hondt–, el sustancial aumento previsible de papeletas reducirá el número de escaños de los partidos nacionalistas y también de VOX, aunque en ambos casos se beneficiarán de que no haya un umbral mínimo para entrar en el cómputo (situación que variará dentro de cinco años en aplicación de la normativa comunitaria).

De forma que, de los 59 escaños de España en la próxima Eurocámara, la gran mayoría irá a los grupos de la tradicional coalición europeísta (Partido Popular Europeo, Partido Socialista Europeo, Liberales, Verdes) y en menor medida a Izquierda Unitaria.

Así, España contribuirá mínimamente al anunciado aumento de diputados antieuropeos y populistas al que otros países lo harán en mucha mayor medida (Alemania, Francia, Italia, etc.), hecho que reforzará la posición del país en la Unión y el debate sobre su futuro.

Por lo que se refiere al papel de los grandes partidos españoles en sus respectivos grupos parlamentarios, no es descartable que el PSOE conforme la mayor delegación dentro del Socialista, mientras que el PP experimentaría un fuerte retroceso en el Popular y Ciudadanos avanzaría

sensiblemente en el liberal, al igual que Podemos en Izquierda Unitaria. Todo ello clave para ocupar responsabilidades de importancia en tales grupos y en la propia Cámara, lo que debería revertir en una influyente presencia española en el Parlamento Europeo, recuperando posiciones perdidas en las últimas legislaturas.

### **La política europea de España como parte de su política exterior**

La preeminencia de la política europea en la política exterior de España desde la llegada del nuevo Gobierno no se ha limitado únicamente a la definición del Ejecutivo como europeísta dentro de sus tres principales señas de identidad.

Particular relevancia ha tenido que el titular de la cartera de Exteriores hubiera sido antes presidente del Parlamento Europeo, cabeza de lista del PSOE en las elecciones europeas de 2004 y miembro de la Convención Constitucional.

Un gesto simbólico ha sido también el cambio de denominación del Ministerio, que ha pasado a ser de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Sin embargo, afortunadamente, se ha mantenido la estructura clásica de la Secretaría de Estado para la UE en el Ministerio, sin llegar a plantearse ningún experimento.

Y finalmente cabe reseñar que, con excelentes resultados, se ha creado en La Moncloa el cargo de secretario general de Asuntos Internacionales, UE, G20 y Seguridad Global de la Presidencia del Gobierno, que actúa como *sherpa* del jefe de Gobierno en todos esos ámbitos.

# Más justa. Más social. Menos desigual. Lo que los alemanes esperan de Europa

Martha Posthofen y Frieder Schmid

La crisis se ha convertido en el pan de cada día de la UE. Sus Estados miembros proyectan hacia fuera una imagen de desacuerdo político y, dentro de sus fronteras, cada vez son más los ciudadanos que le dan la espalda, cansados de su incapacidad de cumplir las promesas de democracia, progreso y prosperidad. En lugar de una mayor prosperidad para todos, lo que impera es el espíritu competitivo, una desigualdad creciente y unas condiciones laborales mediocres. Europa se está dividiendo económica y socialmente hasta extremos preocupantes. Pero una UE con futuro requiere solidaridad, y no una competición de todos contra todos. ¿Qué es exactamente lo que los alemanes esperan de Europa? ¿Hasta qué punto están de acuerdo con unas políticas que lleven a una UE más equilibrada socialmente? La Fundación Friedrich Ebert pretende contribuir al debate sobre el futuro de Europa con el proyecto "Por un mañana mejor". Este estudio<sup>1</sup> marca el punto de inicio

de esta contribución, a través de una encuesta entre los votantes de Alemania sobre su posición y expectativas con respecto a la UE. Los resultados muestran que la UE sigue gozando de una amplia aceptación entre la población alemana. Al mismo tiempo, dos tercios de los ciudadanos ven la necesidad de una reforma; más concretamente, los alemanes desearían que la UE se centrara más en política social.

## Los ciudadanos alemanes desean una reforma de la UE

En la última década, los Estados miembros de la UE se han enfrentado a varios problemas, como la recesión económica y financiera, la crisis del euro, la gestión de los refugiados o el referéndum británico sobre la pertenencia a la UE. No obstante, la aceptación de la UE es alta. En septiembre de 2018, el Eurobarómetro registró la mayor aprobación de la UE jamás medida<sup>2</sup>. Un

---

<sup>1</sup> Posthofen, M.; Schmid, F.: *Gerechter. Sozialer. Weniger ungleich. Was die Deutschen von Europa erwarten*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín, 2018. Disponible en alemán vía <http://library.fes.de/pdf-files/fes/14913.pdf> y en inglés vía <http://library.fes.de/pdf-files/fes/14961.pdf>

---

<sup>2</sup> Eurobarómetro 2018. *Aceptar el reto: del apoyo (silencioso) al voto real*. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2018-taking-up-the-challenge> (2018/11/19).

estudio llevado a cabo por la Friedrich-Ebert-Stiftung mostró que las actitudes eran mucho más optimistas de cara a la UE en 2017 que en 2015<sup>3</sup>.

En otoño de 2018, el público alemán se mostraba dividido con respecto a la cuestión de si la pertenencia a la UE constituye una ventaja o un inconveniente para Alemania (**Gráfico 1**). El porcentaje de ciudadanos que encuentran más ventajas es prácticamente igual al de los que le atribuyen más inconvenientes, y el 40 % piensa que las ventajas y los inconvenientes se compensan. Los encuestados con menores ingresos consideran que la pertenencia de Alemania a la UE es más desfavorable que los de clase media y alta.

Los ciudadanos perciben más las diferencias que existen entre Estados miembros en cuanto a resultados económicos y condiciones de vida que las diferencias culturales (**Gráfico 2**). Cuanto más dispares se perciban las condiciones de vida en la UE, más probable será que la pertenencia de Alemania a la UE sea evaluada negativamente. Esta congruencia puede servir como un primer indicador de la relación existente entre los aspectos sociales y la actitud frente a la UE.

Los ciudadanos opinan que las diferencias entre los países suponen un reto. Tres de cada cuatro de los encuestados coinciden en que la mayoría de los problemas de la UE se deben a las diferencias sociales y económicas entre los países miembros (**Gráfico 3**). Asimismo, impera una gran conciencia de la interdependencia que existe entre países: casi cuatro de cada cinco ciudadanos concuerdan con la afirmación de que, a largo plazo estar en la UE es malo para Alemania si los demás Estados miembros no muestran buenos resultados económicos.

<sup>3</sup> Hilmer, R.: *Was hält Europa zusammen? Die EU nach dem Brexit*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín, 2017. Disponible en alemán vía <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/13505.pdf> y en inglés vía <https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/13506.pdf>

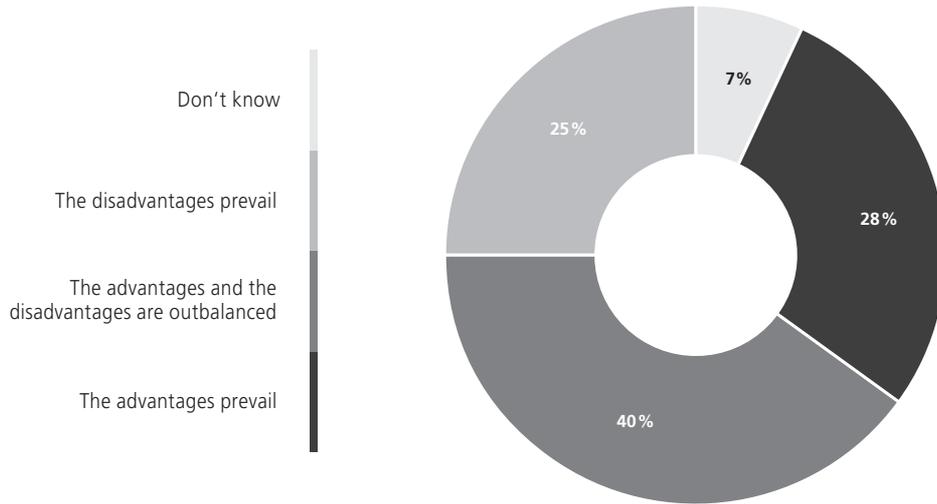
Un alto porcentaje de personas opina que la Unión es, al menos en parte, disfuncional. Solamente una quinta parte cree que la UE funciona como debería (**Gráfico 4**). Por el contrario, dos tercios expresan la necesidad de un cambio en la UE: el 46 % está de acuerdo en que la UE está funcionando mal, pero podría corregirse con algunos cambios. Al menos el 20 % manifiesta su deseo de cambiar la UE de manera radical.

### La UE tiene una deficiencia en materia de justicia

Si se pregunta a los ciudadanos cuáles son los valores que asocian actualmente con la UE, son relativamente pocos los que responden “justicia” e “igualdad de condiciones de vida/oportunidades de subsistencia” (un 13 % en ambos casos) (**Gráfico 5**). Esta respuesta llama aún más la atención si se consideran los resultados de las preguntas por los valores que no definen a la UE: prácticamente uno de cada tres ciudadanos (30 %) opina que la UE no se define por la “igualdad de condiciones de vida/oportunidades de subsistencia”. Para otro 20 %, la UE no representa “justicia”. Los ciudadanos creen que se trata de una deficiencia: un tercio (33 %) declara que la UE debería significar “justicia” en mayor medida. Solamente la “protección frente a la delincuencia y el terrorismo” y la “estabilidad y fiabilidad” muestran cifras comparables. Una cuarta parte piensa que la UE debería significar “igualdad de condiciones de vida/oportunidades de subsistencia” en mayor medida.

La brecha entre los valores atribuidos y los deseados muestra claramente que los ciudadanos perciben una deficiencia en lo que se refiere a la justicia. Esta brecha es muy pronunciada en cuatro aspectos concretos: 1) “justicia” (una diferencia de 20 puntos porcentuales); 2) “protección

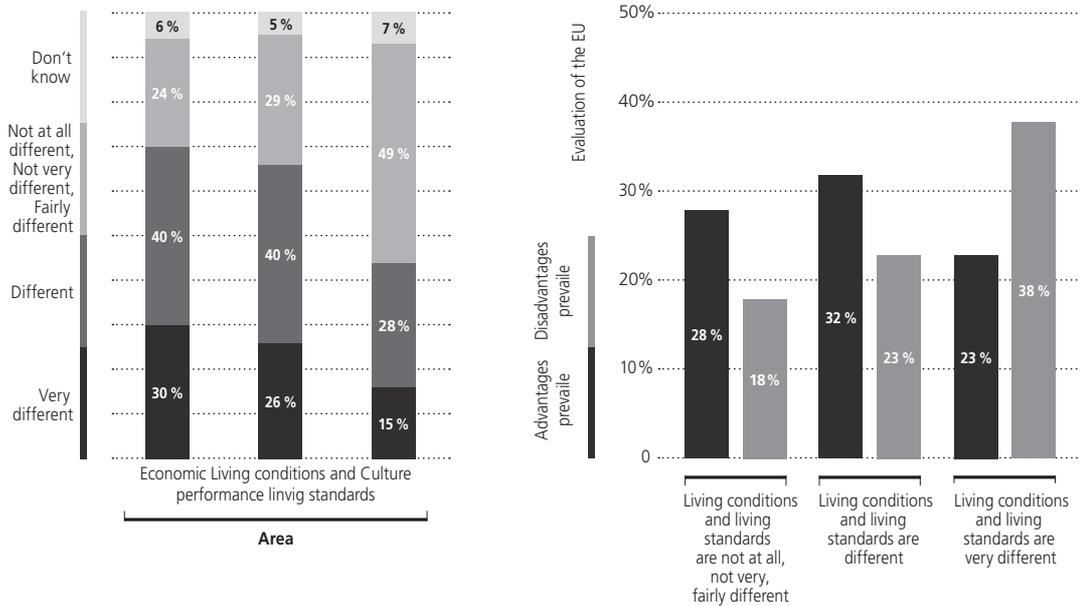
Thinking of Germany's membership in the EU, do you think that the advantages or the disadvantages prevail or that the advantages and the disadvantages are balanced?



Basic population: eligible voters in Germany, sample size: n = 2010  
 Quelle: YouGov 2018.

**Gráfico 1.** Valoración de la pertenencia de Alemania a la UE

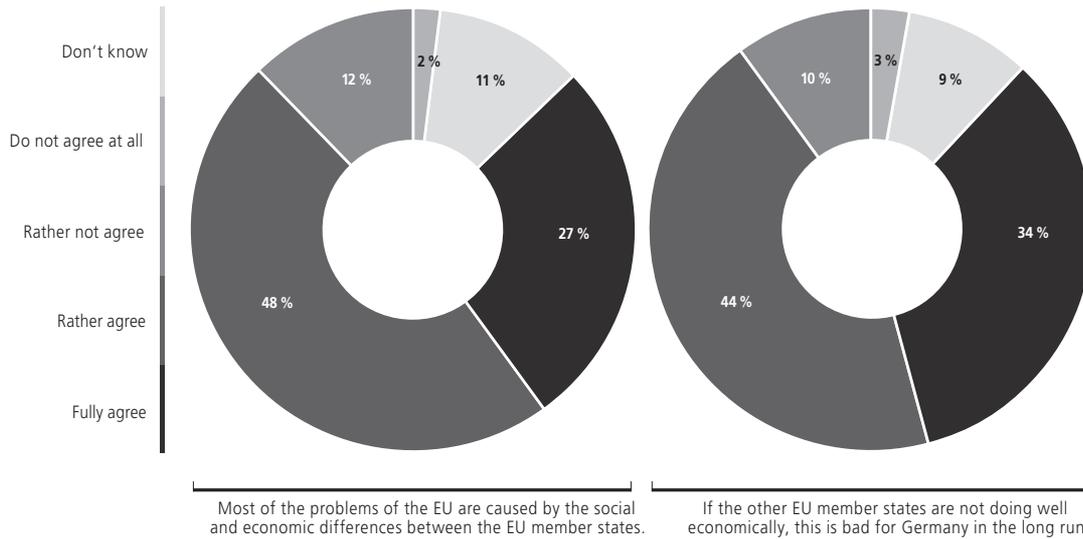
Thinking of the EU member states, to what extent are the EU member different regarding the following areas? - Living conditions and living standards  
 Thinking of Germany's membership in the EU, do you think that advantages or the disadvantages prevail or that the advantages and the disadvantages are balanced?



Basic population: eligible voters in Germany, sample size: n = 2010  
 Quelle: YouGov 2018.

**Gráfico 2.** Valoración de la UE según la percepción de las diferencias en las condiciones y estándares de vida

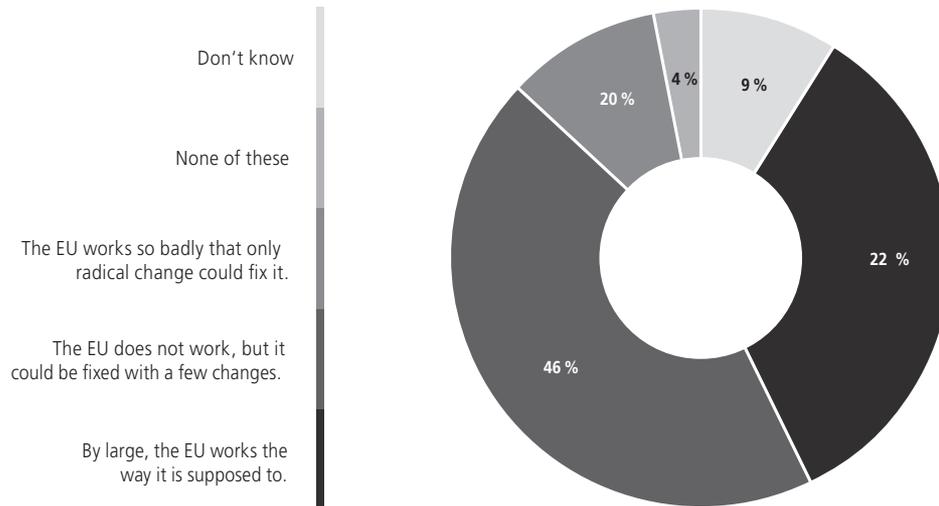
How far do you agree or not agree with the following statement?



Basic population: eligible voters in Germany, sample size: n = 2010  
 Quelle: YouGov 2018.

**Gráfico 3.** Valoración de las diferencias en Europa

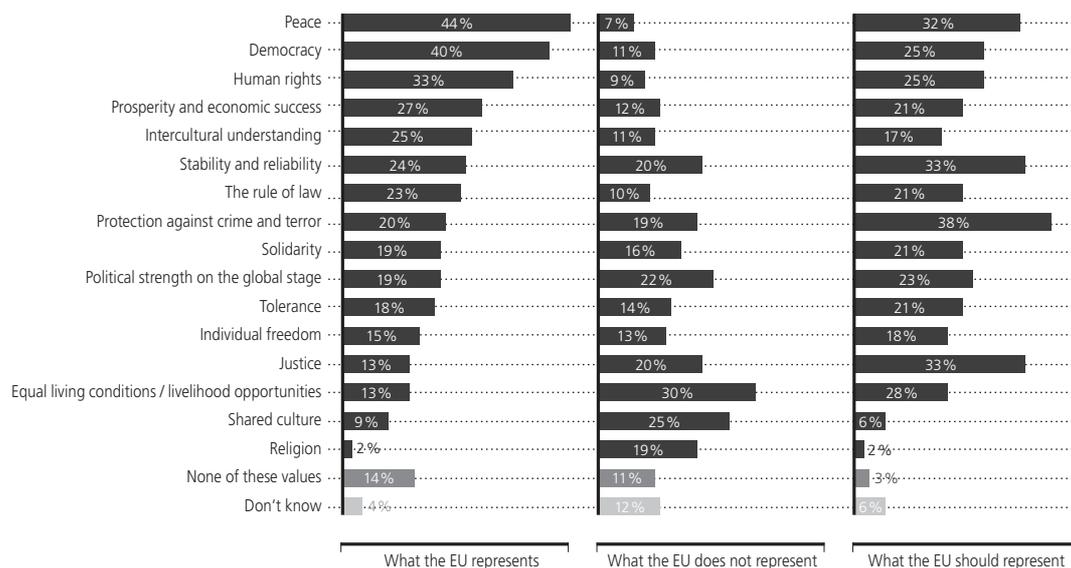
Which of the following statements do you most agree with?



Basic population: eligible voters in Germany, sample size: n = 2010  
 Quelle: YouGov 2018.

**Gráfico 4.** Valoración con respecto a la necesidad de reformar la UE

In your view, which of these values does the EU currently represent? Please select up to five values.  
 And which of these values does the EU currently not represent? Please select up to five values.  
 Which of these values do you wish the EU would currently represent more to a higher extent? Please select up to five values.



Basic population: eligible voters in Germany, sample size: n = 2010  
 Quelle: YouGov 2018.

**Gráfico 5.** Los valores de la UE

frente al crimen y el terrorismo" (18 puntos); 3) "igualdad de condiciones de vida/oportunidades de subsistencia" (15 puntos) y "estabilidad y fiabilidad" (9 puntos). Parece existir una deficiencia en materia social y de redistribución que la UE no está siendo capaz de abordar.

### Las cuestiones sociales son lo más importante

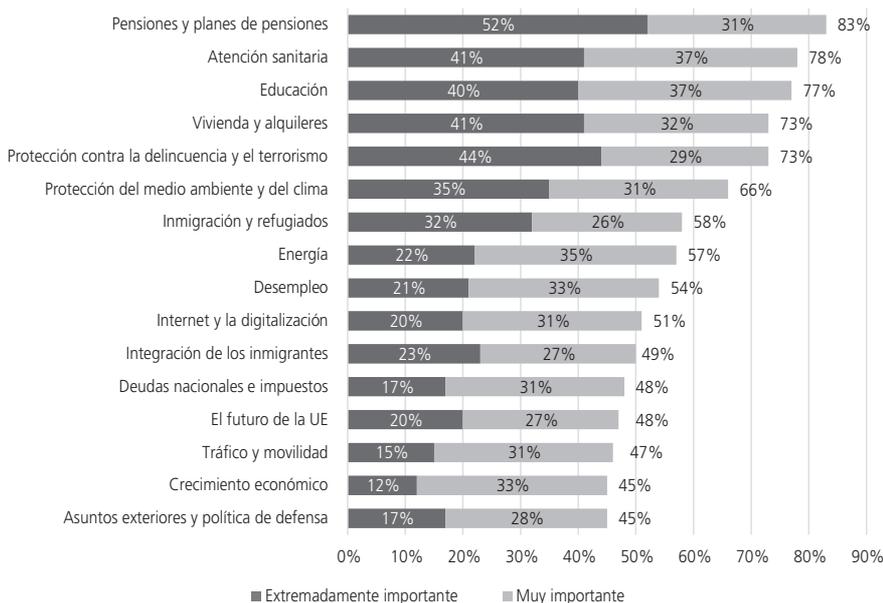
En otoño de 2018, las cuestiones sociopolíticas son las más relevantes para los ciudadanos alemanes. Cuatro de los cinco elementos más importantes pertenecen a la esfera de las cuestiones sociales y condiciones de vida (pensiones y planes de pensiones, sanidad, educación, vivienda y alquileres) (**Gráfico 6**).

La percepción de los asuntos más importantes es diferente a nivel europeo. En el momento en el que se realizó la encuesta, los cuatro principales retos a que se enfrenta la UE se consideraron la "inmigración de fuera de la UE" (70 %), las "deudas nacionales de los Estados miembros de la UE" (67 %), el "desacuerdo político entre los Estados miembros de la UE" (63 %) y la "protección del medio ambiente y el clima" (62 %). No sorprende que los ciudadanos identifiquen retos que no puede abordar un país solo (como la protección del clima o la migración), así como temas relacionados con la interacción entre países (como las deudas nacionales o la colaboración internacional), como algo esencial para la UE como institución supranacional.

No obstante, los ciudadanos también reconocen la necesidad de tomar medidas en materia

**En su opinión, ¿qué importancia tienen para Alemania las siguientes cuestiones y problemas?**

(Ninguna importancia, Poco importante, Importante; no se muestra el porcentaje NS/NC)



Población básica: ciudadanos con derecho a voto en Alemania. Tamaño de la muestra: n = 2010  
Fuente: YouGov 2018.

**Gráfico 6.** Los ámbitos políticos relevantes

sociopolítica a nivel europeo. Más de la mitad de los alemanes encuestados opina que cada uno de los siguientes temas representa un gran reto para la UE: condiciones de vida distintas (55 %), sistemas de seguridad social diferentes (57 %) y diferencias económicas entre los Estados miembros de la UE (58 %).

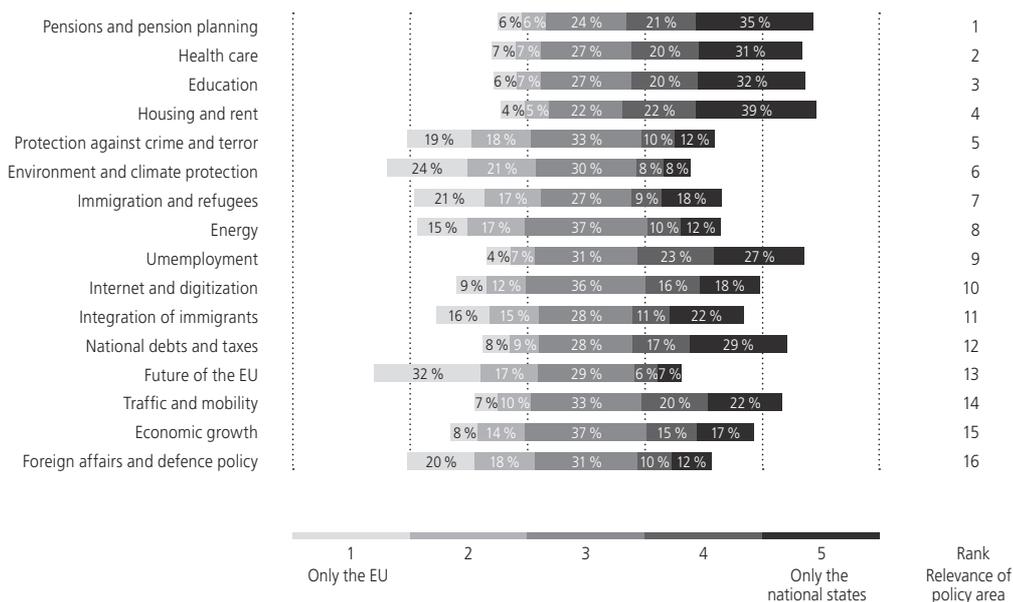
¿En qué ámbitos esperan los ciudadanos que la UE proporcione soluciones a los problemas, y en qué otros se espera esto más de las instituciones nacionales? Los ciudadanos asignan claramente al nivel nacional la responsabilidad sobre los asuntos más relevantes, “pensiones y planes de pensiones”, “sanidad”, “educación” y “vivienda y alquileres” (**Gráfico 7**). La atribución de la responsabilidad sobre estos temas al nivel europeo es menor; es mayor para la “sanidad” (14 %) y menor para “vivienda y alquileres” (9 %). La rúbrica “desempleo” se atribuye también al nivel

nacional. Al parecer, los ciudadanos esperan que sean las instituciones nacionales y no la UE las que ofrezcan soluciones a los problemas de estos ámbitos de la política.

Algunas posibles explicaciones para estas pautas interpretativas serían:

- Se duda de que la UE sea una institución política eficaz, y se piensa que carece de posibilidades realistas de acción y resolución de problemas en el contexto europeo.
- Se percibe a la UE como un proyecto económico y se desconfía en su propósito como institución política.
- Una agenda sociopolítica históricamente moderada y falta de competencias políticas debido al principio de subsidiaridad.
- La atribución de responsabilidades al nivel nacional puede ser una costumbre ya inveterada.

Thinking about the following areas, do you think the EU should be responsible for decisions in these areas or should the national states (i.e. each EU member state by its own) be responsible? (Don't know is not shown)



Basic population: eligible voters in Germany, sample size: n = 2010  
 Quelle: YouGov 2018.

**Gráfico 7.** Atribución de responsabilidades por ámbitos políticos

### ¿Cómo podría ser una Europa social?

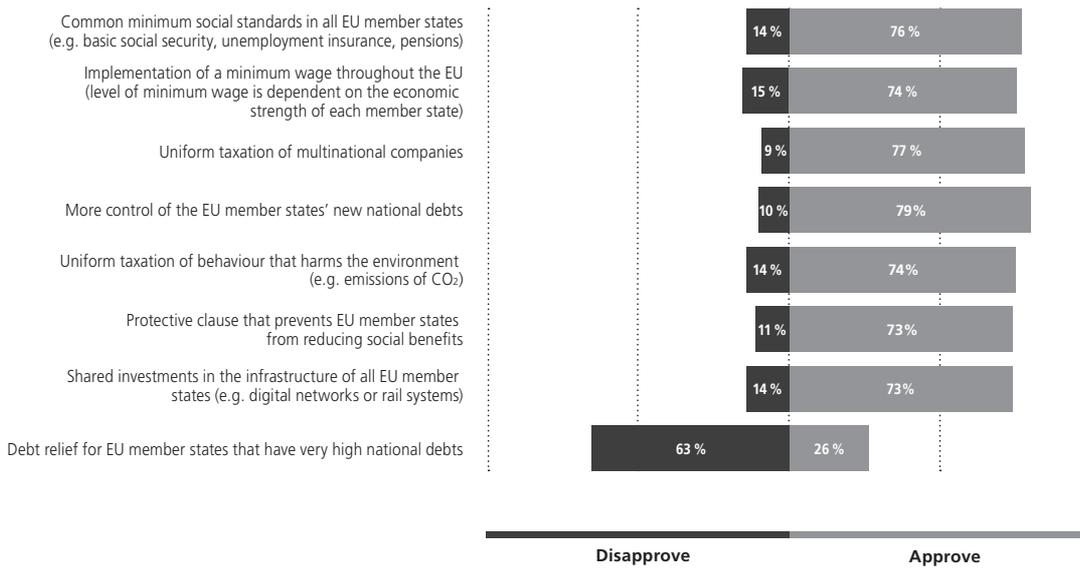
En este contexto, ¿cuál es el respaldo social a las medidas específicas para abordar la justicia social a nivel europeo?

De manera general, se respaldan las medidas sociopolíticas destinadas a reducir la desigualdad social en el contexto europeo. Tres de cada cuatro encuestados (76 %) apoyan unas normas sociales comunes mínimas para todos los Estados miembros (**Gráfico 8**). El apoyo en defensa de un salario mínimo para toda la UE (74 %), así como de una cláusula de protección que evite que los países reduzcan las prestaciones sociales (73 %), es igualmente alto. También gozan de un elevado apoyo los esfuerzos conjuntos para regular la economía, como la imposición uniforme de empresas multinacionales. Sin embargo, las conclusiones

muestran que el apoyo a las medidas políticas no es incondicional: el fuerte apoyo a las medidas destinadas a controlar fiscalmente a los Estados indica que la responsabilidad, la transparencia y el control son condiciones *sine qua non* para la aceptación de medidas específicas.

Si se pide a los ciudadanos que ordenen por prioridad las diversas medidas destinadas a reducir la desigualdad social en el contexto europeo, muestran claras preferencias por las medidas sociopolíticas. Casi la mitad de los encuestados (48 %) opina que una de las tres medidas más importantes consiste en unos estándares sociales mínimos compartidos en todos los Estados miembros de la UE. Uno de cada cinco (20 %) incluso piensa que estas medidas son de la máxima prioridad (**Gráfico 9**). El salario mínimo y el régimen fiscal de las multinaciona-

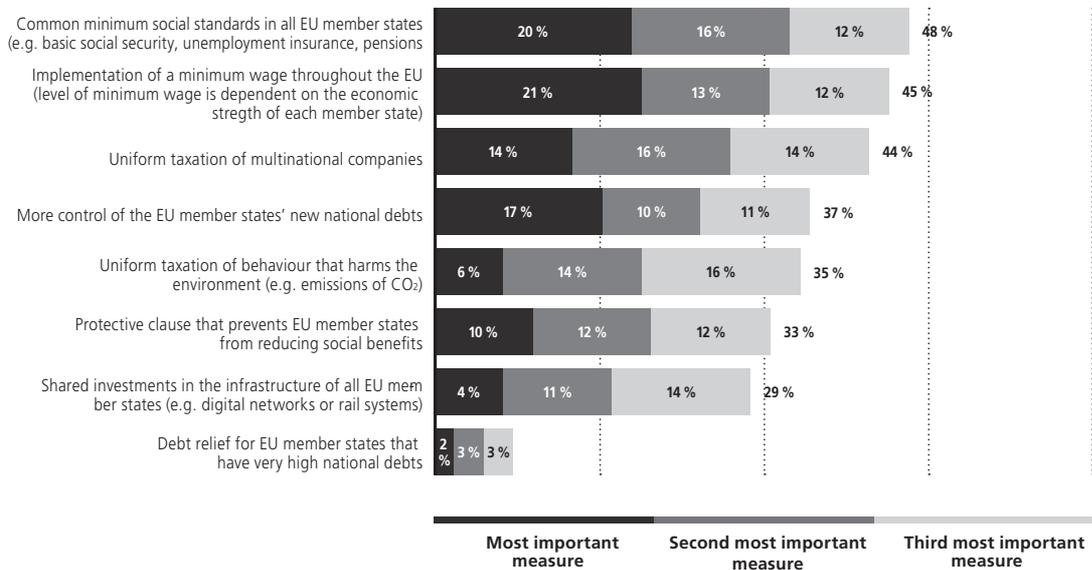
How important do you think are the following issues and challenges for Germany?  
(not at all important, Rather not important, Important, Don't know is not shown)



Basic population: eligible voters in Germany, sample size: n = 2010  
Quelle: YouGov 2018.

**Gráfico 8.** Pertinencia de los ámbitos políticos

In your view, which of these measures are most important? Please select the three most important measures.  
Start with the most important one (Don't know is not shown)



Basic population: eligible voters in Germany, sample size: n = 2010  
Quelle: YouGov 2018.

**Gráfico 9.** Las prioridades según las medidas destinadas a reducir las desigualdades sociales en el contexto europeo

les ocupan el segundo y el tercer puesto. El 37 % de los encuestados consideran el mayor control de las nuevas deudas nacionales de los países como una de las tres medidas más importantes. Esta medida se encuentra más polarizada

que otras. Mientras que uno de cada seis (17 %) opina que un mayor control fiscal es la medida más importante, el 63 % no considera que sea una de las tres medidas más importantes.



# Emmanuel Macron: el final de una excepción

Thierry Pech

La elección de Emmanuel Macron en 2017 había dado a numerosos observadores el sentimiento de que, después del referéndum sobre el *brexit* y de la elección de Donal Trump en la Casa Blanca, se había dado en París un parón a la “ola populista” que parecía apoderarse de las democracias occidentales. Dieciocho meses más tarde, el sentimiento general es el de que el problema ha vuelto a Francia, en mayor o menor medida. En cualquier caso, el medicamento *En marche !* no ha conseguido evitar el mal. Por esta razón, las elecciones europeas de mayo 2019 representan una cita de alto riesgo para el poder francés.

## Macron el europeo

Si existe un líder político que ha dedicado mucho al proyecto europeo, ese es, sin duda, Emmanuel Macron. En 2017, durante la campaña presidencial que lo llevó al poder, es el único candidato claramente proeuropeo de la competición. La mayoría del resto son o claramente euroescépticos (el Frente Nacional de Marine Le

Pen llega incluso a pedir la salida de la moneda única) o bien pertenecen a formaciones políticas profundamente divididas sobre las cuestiones europeas. Es el caso, en particular, de los socialistas, que tienen un recuerdo humillante del referéndum fallido de 2005 sobre el proyecto de constitución europea, pero también de los conservadores de derecha, como se ha visto en las primarias de la derecha y del centro de finales de 2016.

En este contexto, Emmanuel Macron desentona y sorprende: hace que las masas se levanten en sus mítines con cada evocación de su compromiso europeo y de sus ambiciones para la Unión. Su formación política, *En Marche !* (desde entonces *La République en Marche*, La República en Marcha), atrae a numerosos militantes de izquierda y de derecha caracterizados por su eurooptimismo. La encuesta realizada por Terra Nova a más de 8000 miembros del partido presidencial nos lo muestra de forma espectacular: cuando se pregunta a sus seguidores cuáles son sus principales preocupaciones, contestan, en su gran mayoría, justo después del paro y a

un nivel casi equivalente, ¡Europa!<sup>1</sup>. Creen que el destino de Francia está relacionado con el de Europa y que la UE es el nivel adecuado para intervenir en la mayoría de los desafíos relacionados con la globalización. Y son casi los únicos que llevan esta convicción con tal intensidad en el escenario político del Hexágono.

En cualquier caso, en 2017, es uno de los ejes más estructurantes y más característicos del programa de Emmanuel Macron. Se trata, sobre todo para él, de recuperar la credibilidad que Francia ha perdido en el escenario europeo, especialmente frente a Alemania. Para ello, resulta esencial desde su punto de vista reducir el déficit público del Hexágono demostrando, a la vez, que Francia es capaz de proceder a grandes reformas estructurales. Como lo escriben con gran acierto algunos observadores, Emmanuel Macron quiere ser para Francia, al mismo tiempo, lo que Schröder y Merkel fueron para Alemania sucesivamente: el que transforma el modelo social y productivo nacional, y la que consolida sus cuentas públicas<sup>2</sup>. La apuesta es que, caminando al borde del precipicio (hay que recordar que Schröder llevó a cabo sus reformas a costa de un déficit público superior al 3 % por aquel entonces...), la pareja franco-alemana podrá volver a encontrar el camino de una colaboración activa y de un liderazgo positivo en el seno de la Unión Europea en general y de la UEM en particular. El joven presidente de la República espera naturalmente contrapartidas, en particular, poder seguir con

la reforma de la zona euro y dotarla de un presupuesto específico.

## Un balance europeo decepcionante

Sus primeros pasos en el ámbito europeo son esperanzadores. No solo en los discursos –de los que hay que destacar, sin lugar a duda, el discurso de La Sorbona y el de la Pnyx en Atenas– sino también en las acciones<sup>3</sup>. En pocos meses, consigue un acuerdo considerado casi inalcanzable unos meses antes sobre la espinosa cuestión de los trabajadores desplazados. A ojos de sus socios europeos y de forma más amplia de los occidentales, Emmanuel Macron parece el “futuro líder de Europa”, como indica una portada de *The Economist*...

El carisma del personaje, su visión y su popularidad tienen mucho que ver en esto. Pero esta situación favorable también resulta ser el beneficio derivado de un contexto europeo cada vez más deteriorado: el debilitamiento de Ángela Merkel en Alemania, principalmente después de la “crisis de los migrantes”, la crisis del *brexit* en el Reino Unido, la llegada al poder en Italia de una mayoría heteróclita de populistas de extrema izquierda y de extrema derecha, etc. El liderazgo parece aún más al alcance de la mano porque su vacante salta a la vista, y, aún más difícil, por el aumento de las pasiones nacionalistas o populistas en muchos países miembros.

<sup>1</sup> Cautrès, B., Lazar, M., Pech, T., Vitiello, T.: *La République en Marche : anatomie d'un mouvement*, Terra Nova, 2018. Disponible en: [http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/631/original/Rapport\\_Terra-Nova\\_La-REM-Anatomie-d-un-mouvement\\_081018.pdf?1539165766](http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/631/original/Rapport_Terra-Nova_La-REM-Anatomie-d-un-mouvement_081018.pdf?1539165766)

<sup>2</sup> Martin, P., Pisani-Ferry, J.: “Ce que la politique économique de Macron doit faire pour les classes populaires et les classes moyennes”, *Le Monde*, 1 de noviembre de 2017.

<sup>3</sup> Las versiones completas del *Discurso de La Sorbona* y del *Discurso de la Pnyx* están disponibles en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> y en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/08/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017>

En realidad, el programa europeo de Emmanuel Macron se deteriora enormemente en menos de 18 meses. Los factores de este debilitamiento son múltiples. El primero de ellos reside, sin duda, en el hecho de que París se queda mucho tiempo sin socio estable y sólido del otro lado del Rin, donde cuesta construir la nueva coalición de gobierno. El segundo es que dicho socio se muestra particularmente parco en concesiones: serán necesarios meses para obtener de Ángela Merkel, en el encuentro de Meseberg en junio de 2018, un tímido compromiso sobre la cuestión del presupuesto de la zona euro, de la que el Gobierno francés había hecho una condición importante... Sobre otros asuntos, como el proyecto de impuesto europeo GAFA del que el ejecutivo francés es el motor, el socio alemán termina incluso por desentenderse, temiendo sin duda que una medida así acarree represalias comerciales por parte de una administración Trump muy propensa al proteccionismo. Finalmente, mientras las opiniones públicas europeas comienzan a preocuparse por la crisis migratoria bajo la presión de las formaciones populistas, los proyectos de agencia de asilo europea que el presidente francés había esbozado en su discurso de La Sorbona parecen especialmente mal encaminados. Mientras que la Unión Social Cristiana (CSU) pone en aprietos a Ángela Merkel desde su propia mayoría, los italianos llevan al poder a una coalición heterogénea en la que la extrema derecha de Matteo Salvini va a desencadenar espectaculares enfrentamientos con París sobre la cuestión de los solicitantes de asilo que llegan por mar desde Libia. Las cumbres europeas que se suceden son entonces la ocasión de salvar lo esencial, mal que bien, más que avanzar en el camino de esta nueva Europa que anhela el presidente francés.

A fin de cuentas, el balance europeo de Emmanuel Macron después de 20 meses de presidencia sigue siendo débil, sobre todo en

cuanto al nivel de las ambiciones que había anunciado en su campaña electoral y al día siguiente de su entrada en funciones.

### **El final del estado de gracia**

A ese balance decepcionante hay que añadir, a partir del verano de 2018, un debilitamiento interior del presidente francés. El caso Benalla merma la imagen de un jefe del Estado considerado, hasta ese momento, como bastante ejemplar. Dicho caso lleva el nombre de un miembro de la seguridad del presidente descubierto golpeando a un manifestante en París el 1 de mayo y haciéndose pasar por un miembro de las fuerzas del orden. En vez de despedir rápidamente a esa persona, los servicios del Eliseo se limitan a infligirle una sanción y una suspensión temporal. Ante las polémicas suscitadas por el caso, Alexandre Benalla acaba siendo despedido, pero ese expediente sufrirá todavía numerosas peripecias, hasta tal punto que algunos empiezan a hablar de "asunto de Estado", lo cual es, sin duda, muy exagerado. En cualquier caso, esto le cuesta varios puntos de popularidad a Emmanuel Macron en las encuestas de opinión.

Pero es sobre todo el movimiento de los "chalecos amarillos" el que va a afectar duramente a su cota de confianza y modificar su agenda. Fruto de una protesta contra el aumento coyuntural de los precios de la gasolina y, en particular, de su componente fiscal (en particular la subida de la "tasa carbono"), ese movimiento muy atípico se ha instalado rápidamente en la duración y ha ampliado sus reivindicaciones a temas más generales: el poder adquisitivo, la equidad fiscal, la democracia participativa... Las movilizaciones en las ciudades y alrededor de los puntos de bloqueo de la red de carreteras, todos los sábados desde el 17 de noviembre

(con una tregua durante las fiestas navideñas), han provocado numerosos problemas de orden público y violencia contra los bienes y las personas, provocando heridos tanto en las filas de la policía así como en las de los manifestantes y ocasionando numerosas detenciones y acciones judiciales.

Incluso en lo más fuerte del movimiento, el número de manifestantes nunca ha sido muy espectacular en relación con las movilizaciones que llenan regularmente la actualidad social del Hexágono. Pero el apoyo popular que ha recibido (tres de cada cuatro franceses antes de Navidad y todavía más de uno de cada dos a principios de enero) ha alcanzado rápidamente un nivel histórico. Esta amplia popularidad está, sin duda, relacionada en parte con su relativa indeterminación ideológica: es difícil caracterizar la orientación del movimiento que parece reunir gente de horizontes muy distintos en el plano político y que da la palabra a categorías sociales poco acostumbradas a movilizarse. De hecho, este movimiento no consigue ni estructurarse, ni dotarse de líderes con los que los poderes públicos podrían entablar negociaciones.

Sobre todo, en un régimen político centrado completamente en la elección presidencial, el presidente concentra la casi totalidad de la legitimidad representativa nacional y, al mismo tiempo, atrae hacia él todas las críticas y todos los reproches. Fue, por lo tanto, Emmanuel Macron el que se encontró inmediatamente en el punto de mira de los "chalecos amarillos", muchos de ellos simplemente pidiendo su dimisión.

Para dar respuesta a la ira que se iba alentando cada vez más, el presidente decidió finalmente hacer varias concesiones al movimiento. En un comunicado televisivo anunció una serie de medidas que se traducen en más de 10 000 millones de euros de gastos públicos: aumento de la "prima de actividad" para los hogares en

los que los ingresos equivalen más o menos al salario mínimo, bajada de la contribución social generalizada (CSG) para los jubilados que perciben pensiones inferiores a 2000 euros, exención fiscal de las horas extraordinarias... A lo que hay que añadir la suspensión de las subidas previstas por la tasa carbono.

Está claro que todo esto no va a simplificar la ecuación presupuestaria francesa, que acababa de normalizarse a ojos de Bruselas.

Asimismo, Emmanuel Macron decidió lanzar una amplia consulta (que recibe el nombre de "Gran Debate") sobre el poder adquisitivo, la fiscalidad, la democracia y los servicios públicos. El modo en el que se desarrollará dicho debate todavía es incierto en el momento en el que escribimos. Pero lo que está claro es que la operación se alargará hasta mediados de marzo. El Ejecutivo tendrá luego que dar a conocer las conclusiones que saca de ese debate. En fin, se corre el riesgo de no salir del episodio de los "chalecos amarillos" antes de la próxima primavera. Hasta entonces, es muy probable que el tren de reformas prometidas o programadas por el Gobierno siga en la estación. Resulta difícil imaginar cómo podrían abrirse asuntos tan explosivos como la reforma de las pensiones o del seguro de desempleo (y además pretender que se traten seriamente) en un contexto como este, sin que suponga un riesgo político importante.

El impacto de esta serie de episodios sobre la confianza de los franceses es evidente: en la edición de enero del 2019 del barómetro de la confianza política publicado por el Centro de Investigaciones Políticas de Ciencias Políticas de Francia (Cevipof), la confianza en la institución presidencial ha disminuido 10 puntos en un año, y la confianza en la persona del presidente, ¡16

puntos!<sup>4</sup>. El Gobierno registra, por su parte, un retroceso de 8 puntos, y el primer ministro de 11 puntos. Las palabras que vienen a la cabeza de los encuestados para caracterizar su estado de ánimo son “desánimo” (32 %), “morosidad” (31 %) y “desconfianza” (29 %). Estos resultados parecen marcar el final de la excepción de la formación *En Marche !* en el paisaje político nacional francés, y el final de la excepción francesa en el paisaje internacional. El presidente y sus partidarios personifican hoy en día una clase política de la que habían procurado desmarcarse hasta entonces y con la que los franceses son extremadamente críticos. Y en el escenario europeo e internacional, Francia ya no parece ser una excepción al crecimiento rápido y preocupante de la ola populista.

### Una elección europea con grandes riesgos

Por todo ello, Emmanuel Macron corre el riesgo de abordar la campaña para las elecciones europeas desde una posición muy incómoda. De hecho, es probable que numerosos votantes utilicen su papeleta para pronunciarse sobre la política del Gobierno en sus dos primeros años de ejercicio y que se preocupen bastante poco de los retos propiamente europeos del momento. Pero, lo queramos o no, su elección tendrá consecuencias directas sobre la composición y el color del Parlamento Europeo. Y ahí es donde aparece una segunda dificultad para el presidente francés.

Porque como se han declarado “de izquierda y de derecha”, los representantes electos del movimiento La República en Marcha no podrán

unirse a las filas del Partido Popular Europeo, ni a las de los socialdemócratas. Los intentos por instaurar una división de progresistas frente a nacionalistas en Francia y la división Macron frente a Orban en Europa no han permitido “fracturar” verdaderamente el campo conservador, con lo que a día de hoy no han encontrado muchos aliados nuevos a su derecha. La tentación de exportar a escala europea la estrategia de superación de la división izquierda-derecha que le ha permitido ganar las elecciones presidenciales y legislativas en Francia en 2017 parece complicado. Lo más probable es que sus seguidores elegidos en el Parlamento Europeo en mayo próximo deberán unirse a un grupo liberal que podría ser bastante heterogéneo y pesar de forma muy moderada sobre los equilibrios de la asamblea, incluso en la hipótesis en la que los liberales fuesen necesarios para la formación de una coalición mayoritaria.

Sin embargo, la fractura entre progresistas y populistas corre el riesgo de imponerse por ella misma en mayo que viene a nivel hexagonal, pero a costa de sus principales precursores y para alegría de la Agrupación Nacional (ex Frente Nacional, extrema derecha) de Marine Le Pen que no deja de enfrentar a los partidos que han podido acceder a formar Gobierno. En el estado actual de las encuestas, es, de hecho, esta formación, la que se beneficia del desorden y las protestas generados por los “chalecos amarillos”. En comparación, ni Los Republicanos (la derecha conservadora del Gobierno), ni el Partido Socialista, ni siquiera la Francia Insumisa (el movimiento populista de izquierda radical) salen bien parados, al contrario. En esas condiciones, las elecciones del próximo mes de mayo corren el riesgo de parecerse a un partido entre unos seguidores debilitados y unos nacionalistas revitalizados por los recientes movimientos de protesta, un partido apenas alterado por los ecologistas.

<sup>4</sup> SciencesPo. *En qu(o) les Français ont-ils confiance aujourd'hui ?*, Sciences Po, Opinionway, 2019. Disponible en: [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/CEVIPOF\\_confiance\\_vague10-1.pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/CEVIPOF_confiance_vague10-1.pdf)

Por lo tanto, una victoria de la Agrupación Nacional en el próximo mes de mayo no sería una sorpresa (la formación de Marine Le Pen ya había ganado las anteriores elecciones europeas, hace cuatro años...). Lejos de frenar el proceso, Francia contribuiría a reforzar las fuerzas nacionalistas y populistas que están minando el proyecto europeo desde el interior.

Porque es una de las mayores evoluciones de los nacionalistas franceses desde mayo de 2017: han aparcado su proyecto de salida del euro que tan caro les había costado electoralmente. Conscientes de que no hay, actualmente en

Francia, espacio electoral para una propuesta de *frexit*, han descartado su rechazo radical de la moneda común y del proyecto europeo, y han decidido apostar más por una alianza con otras fuerzas populistas europeas, sobre todo con Matteo Salvini en Italia.

Evidentemente, este escenario es todavía muy inseguro. Muchos acontecimientos pueden modificar, todavía, el equilibrio de las fuerzas implicadas. Pero si se hiciera realidad, confirmaría el fin de la excepción francesa en el ciclo ideológico que recorre, desde hace un tiempo, la mayoría de las democracias occidentales.

# Portugal. De la incertidumbre y de la diversidad

Guilherme d'Oliveira Martins

“¿Qué hacer? Encontrar un camino para ir a la India sin tener que pasar por tierra turca, sin tener que navegar por el Mediterráneo”.

*António Sergio (1883-1969)*

## **El Reino Unido y el *brexit***

El año 2019 se nos presenta en un mundo lleno de incertidumbres. Es importante subrayar que la política interior portuguesa va a discurrir sobre un telón de fondo europeo y mundial colmado de dudas. La evolución del *brexit* va a condicionar toda la política europea. Sabemos que, sea cual sea el escenario que prevalezca, va a tener consecuencias negativas que no solo van a afectar al Reino Unido, sino a toda la Unión Europea. Y Portugal va a ser naturalmente afectado por la salida británica de la Unión Europea. No olvidemos que la debilitación del frente atlántico de la Unión va a significar una minusvalía para todos. Además, no hay que olvidar que la modernización de la economía portuguesa en los últimos sesenta años se hizo por medio de una apertura articulada con el Reino Unido –en 1959, con la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)– y después

de los años setenta del siglo XX gracias a la adhesión progresiva a las comunidades europeas, siguiendo la posición británica. El momento del *brexit* no augura, en cualquier caso, una clarificación a corto plazo, sino la prolongación de una tensión entre los partidarios de la salida y de la permanencia, en la perspectiva de un debate que no va a aclarar mucho, ya que los partidarios de quedarse son algo ambiguos en la propuesta de una nueva consulta, y los que quieren salir son conscientes de que día a día van perdiendo influencia y argumentos.

## **El contexto general europeo e internacional**

La evolución en Francia y en Alemania también evidencia serios motivos de preocupación, pues se van acumulando factores de inestabilidad. No olvidemos la fragmentación en Italia y el aumento de influencia de los populismos y de

opciones radicales tanto a izquierda como a derecha un poco por todos los países de Europa central. Las próximas elecciones del Parlamento Europeo van a suponer la pérdida de influencia de las fuerzas políticas centristas del espectro político, en beneficio de los extremos. Añadamos a esto que el proteccionismo norteamericano del presidente Trump acentúa la pérdida de influencia atlántica en el contexto internacional, en particular en lo que se refiere a la defensa y a la seguridad, con la consolidación de la Federación Rusa como potencia regional pero no mundial, y con el gradual aumento de la influencia mundial de China, a pesar de su evidente fragilidad en el ámbito monetario. De esta forma, en un sistema de polaridades difusas como el actual, nos encontramos ante un significativo número de incertidumbres, a las que hay que sumar las divisiones y las tensiones en el mundo árabe.

### Los equilibrios políticos en Portugal

Si bien es verdad que la situación portuguesa se nos presenta con unas condiciones básicas de estabilidad política, también es cierto que en un año electoral, como este que se inicia, hay que contar con que habrá un debate intensificado con bastantes incógnitas. De ahí que haya que tener en cuenta los factores externos que pueden introducir riesgos y perturbaciones difíciles de prever. Por lo pronto, hay varias preguntas a considerar. ¿Le será posible al Partido Socialista, bajo la dirección de António Costa, alcanzar una mayoría absoluta que le permitiese gobernar sin los actuales acuerdos parlamentarios con los comunistas y con el Bloco de Esquerda de los que se ha beneficiado durante la presente legislatura? ¿Qué resultados puede obtener el Partido Social Demócrata (PPD-PSD), dirigido

por Rui Rio, con un liderazgo bajo el fuego cruzado de varias oposiciones internas? ¿Conseguirá el ex primer ministro y expresidente del PPD-PSD, Pedro Santana Lopes, con su nuevo partido (Aliança), obtener un resultado que le permita crear una alternativa al poder actual? ¿Obtendrá el Centro Democrático y Social-Partido Popular, de Assunção Cristas un refuerzo de su posición electoral que le abra el camino a constituirse en una alternativa de centro derecha? ¿Conseguirán los partidos que han facilitado el Gobierno de António Costa, comunistas y Bloco de Esquerda, resultados que los siga haciendo indispensables para la gobernación?

Este es el cuadro de incógnitas que hace que las elecciones europeas y las legislativas sean decisivas para despejar los caminos políticos venideros.

### Partidos y fuerzas políticas

En Portugal no hemos tenido ni la presencia ni la afirmación, de forma mínimamente significativa, de los populismos ni de las fuerzas xenófobas. Pero no podemos descartarlas, dada la porosidad existente en las sociedades modernas debido a la expansión de las redes sociales de información y comunicación. Por eso no se puede hacer un análisis simplista y reductor de este fenómeno. Es cierto que las tentativas de hacer surgir un movimiento similar al de los "chalecos amarillos" no han tenido éxito, pero en contrapartida ha habido una multiplicación de los movimientos huelguísticos que, aunque están encuadrados en las organizaciones sindicales, denotan la persistencia de focos de descontento que provienen de las políticas de austeridad implantadas tras la crisis financiera de 2008. La composición de la mayoría parlamentaria que sustenta el Gobierno actual, la posición geográfica de Portugal, lejos de

las zonas de mayor presión migratoria, así como los efectos globalmente positivos de la integración europea y del euro, han reducido las consecuencias de la fragmentación social y de un potencial populismo. El hecho de tener un presidente de centroderecha, Marcelo Rebelo de Sousa, con un Gobierno de centroizquierda sin mayoría parlamentaria pero con apoyo de las izquierdas, continúa siendo un factor clave de equilibrio y ha garantizado la inexistencia de fuerzas políticas radicales antisistema, xenóforas o nacionalistas.

## Economía

En el nivel económico, estos últimos años han supuesto una recuperación gradual tras una profunda recesión. Se siguen sintiendo los efectos positivos de las medidas estructurales, sobre todo en lo que respecta a la sostenibilidad de las finanzas públicas, del sistema bancario, del mercado de trabajo y de los niveles de educación y formación. Por otro lado, la evolución política de Angola puede abrir perspectivas positivas de cooperación y de relaciones económicas fructíferas con Portugal. La reducción de la deuda pública, el aumento de las inversiones, la mejora de la productividad y el crecimiento de las exportaciones siguen siendo objetivos fundamentales críticos para consolidar la sostenibilidad económica, financiera y social. En lo que respecta a la evolución económica, el PIB portugués ya ha superado el nivel que tenía en 2008, cuando se produjo el *crash*, el crecimiento en 2018 ha sido del 2,3 % y está prevista una cierta desaceleración en 2019, para crecer solo el 2 %. El crecimiento se ha apoyado en la mayor demanda interna y en las exportaciones, aunque la demanda interna ha tenido mayor importancia en los últimos años. De todas maneras, el turismo

ha supuesto un factor decisivo. Entre 2013 y 2017, la cifra de hospedados en hoteles ha aumentado en un 40 % y la actividad turística se ha duplicado desde 2008 hasta alcanzar el 8,4 %. El índice de paro registrado en 2018 ha sido del 7 % y según las previsiones del FMI en 2019 bajará hasta un 6,7 %. La inflación para 2018 y 2019 está prevista en un 1,3 %. En las cuentas públicas, la OCDE espera que el Gobierno cumpla su compromiso de déficit para quedar en un 0,7 % del PIB y en 2019, en un 0,2 %, estando previsto que en 2020 haya incluso un superávit del 0,1 %. La deuda pública, que Eurostat calcula en un 124,8 % del PIB, es la tercera más elevada de la Unión Europea, tras Grecia e Italia. Hay que destacar que Portugal ha salido de la crisis con un tejido económico reforzado, con menor peso de la banca y de la construcción y más orientado al intercambio de bienes, sobre todo en las áreas del comercio y del turismo.

## Educación y formación profesional

El nivel educativo de la población activa sigue siendo una preocupación fundamental. Solo el 43 % de la población entre 25 y 64 años ha superado la enseñanza secundaria, en evidente contraste con la media de los países de la OCDE, que es del 76 %. La enseñanza básica (nueve años de escolaridad) todavía solo alcanza al 64 % de la población. Pero, en todo caso, de los países de la OCDE, Portugal ha sido, tras Corea del Sur, el que más ha crecido en el campo de la educación: mientras en la franja de edad de 55 a 64 años solo el 23 % tiene estudios secundarios, esta tasa sube al 65 % en el grupo de los 25 a 34 años. De esta forma, las nuevas generaciones están entrando en el mercado de trabajo con mayor cualificación. Esta tendencia se va a mantener y mejorar, con la lógica repercusión en

un aumento de la productividad. Como ya he señalado en un estudio sobre el perfil de los alumnos de enseñanza obligatoria coordinado por el autor de estas líneas, “lo que distingue el desarrollo del atraso es el aprendizaje. Aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y vivir con otros y aprender a ser son los elementos constitutivos que deben ser tenidos en cuenta. Esto supone colocar la educación durante toda la vida en el mismo corazón de la sociedad, por la comprensión necesaria de las tensiones que condicionan la evolución humana. Lo global y lo local, lo universal y lo singular, la tradición y la modernidad, el corto y el largo plazo, la concurrencia y la igualdad en el respeto hacia todos, la rutina y el progreso, las ideas y la realidad, todo nos exige que rechacemos las recetas más obsoletas y la rigidez y nos apela a pensar y crear un destino común humanamente emancipador”. En Portugal, la igualdad de oportunidades, sobre todo mediante la entrega gratuita de manuales escolares en la enseñanza obligatoria; la consideración de la enseñanza secundaria para que no esté solo orientada a la continuidad de estudios superiores, sino también a la creación de condiciones de flexibilidad laboral que impulsen la motivación profesional y permitan el éxito en la educación, son los más importantes factores de exigencia y evaluación de la calidad de la enseñanza. En el ámbito cultural, subrayemos que con ocasión del Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018, en Portugal se puso en práctica la participación de las escuelas, sobre todo mediante la red de bibliotecas escolares, lo que le ha posibilitado estar en la vanguardia en lo que se refiere a iniciativas y a superar las lecturas restrictivas del patrimonio cultural.

## Los retos de la democracia europea

En Portugal repercute de manera importante el que el debate europeo esté atravesando un momento especialmente difícil y problemático. Hay síntomas de una enfermedad crónica que puede llegar a convertir a la Unión Europea en irrelevante, fragilizada y subalterna en un mundo de polaridades difusas y de muchas incertidumbres y peligros, sea desde la creciente influencia de las nuevas potencias asiáticas a la descontrolada situación en Oriente Medio, pasando por la irracionalidad del terror y la ausencia de una verdadera capacidad para que haya un diálogo entre las diversas culturas. Se echa en falta una voluntad política compartida que sea capaz de responder a tres incógnitas: cómo reconocer a los ciudadanos su voz en la definición de objetivos comunes por medio de instituciones mediadoras realmente eficaces; cómo vincular la economía y la política que haga que la Unión Europea tenga un activo papel en el equilibrio de la escena internacional, y cómo garantizar un desarrollo sostenible basado en el conocimiento, en la formación, la innovación a cohesión y la calidad de vida. Hay que encontrar respuestas coherentes y eficaces a la vez. De ahí la necesidad de la subsidiaridad, de la descentralización, de la desconcentración y de la planificación estratégica de los Estados, en una articulación clara con la Unión Europea. La calidad de la democracia estriba en la participación del ciudadano, de la cohesión social y de la sostenibilidad, lo que nos obliga a compartir recursos y responsabilidades. Desde los temas ambientales y de las alteraciones climáticas hasta los peligros del ciberterrorismo, pasando por la necesidad de energías limpias y proteger la calidad de vida, todo ello es condición necesaria para preservar una ciudadanía responsable y la dignidad humana en general. El rigor financiero y presupuestario y la sostenibilidad

económica son elementos fundamentales para que tengamos una sociedad estable, organizada y capaz de asegurar el bien común. Pero es urgente, pues, estudiar la necesidad de profundizar en el contrato social, lo que es la única manera de vencer al populismo y convertir a las instituciones en más representativas y mejores mediadoras.

### **El derecho y los derechos**

El Estado existe para la persona y no la persona para el Estado. El todo no es más que las partes y la persona tiene un valor propio, lo que se opone a los que consideran que el individuo carece de valor como no sea formando parte de una totalidad que lo trascienda. Es así como la democracia y la libertad vuelven a estar en el orden del día de una manera urgente y necesaria. La clave de bóveda está en los derechos fundamentales, tanto los subjetivos como los sociales o de segunda generación. Estamos avanzando hacia una nueva generación de derechos que aúnen la dignidad personal y la protección de la cohesión social, de la sostenibilidad y el desarrollo humano. La democracia ha de sustentarse en una ciudadanía inclusiva, en el respeto de la dignidad humana, de la singularidad y de una comunidad abierta. Se debe orientar este esfuerzo hacia una cultura de paz y de convivencia que sea capaz de regular los conflictos. La filosofía política y la filosofía del derecho se encuentran y se complementan. Hoy el riesgo es que el derecho sea impotente y que la sociedad se precipite hacia una peligrosa fragmentación. Y cuando el poder no es controlado ni limitado por el derecho, la sociedad corre el riesgo de la centralización y de la ineficacia. No basta con obtener votos o con otras manifestaciones formales de voluntad. La participación es condición necesaria

pero no suficiente. Tienen que existir instituciones mediadoras eficaces, a la vez que legítimas, que respeten la libertad igual y la igualdad libre. Nos es posible crear mecanismos de consulta instantánea de los ciudadanos a través de las redes sociales o de las tecnologías de información y comunicación. Pero eso no es democracia, pues es preciso tiempo y reflexión para evitar la tiranía de lo inmediato y del número, que suelen ser fruto de la manipulación y de la demagogia. En un mundo cada vez más complejo, la ilusión de las opiniones reductoras genera la manipulación y pone en peligro la libertad individual. Las ideas de la posverdad y la emergencia de las *fake news* tienen mucho que ver con esto. Invocar las mayorías silenciosas solo pretende ocultar la necesidad que tiene la verdadera democracia de promover las decisiones bien informadas, con conocimiento y la necesaria ponderación. El folletín del *brexit* ilustra muy bien las consecuencias de una ausencia de orientación política y de mediación democrática y de cómo esta carencia puede derivar hacia caminos peligrosos.

### **Inclusión, legitimidad y responsabilidad**

Lo que está en el tablero es si hay una alternativa aceptable para la democracia representativa. El tiempo pausado y la reflexión implican que haya diversidad y diálogo entre las facciones y opiniones opuestas. La libertad individual, el respeto mutuo y la cohesión social deben ser concretados y puestos en práctica en el Estado de derecho y en la democracia. En estos tiempos en que se habla tanto de agotamiento de los modelos, en particular del contrato social, algo que persiste desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el filósofo italiano Norberto Bobbio acertó en comprender lo que se debe

conservar y lo que debe cambiar. La libertad y la conciencia social, es decir, la ciudadanía activa y la cultura de la paz, son fundamentales. Y en esto la memoria común es la fuente de enseñanzas y de sabiduría. ¿Qué hacer en este mundo de todos los peligros? Lo que está en causa es la defensa intransigente de la diversidad, del pluralismo y garantizar la separación y la limitación de poderes. Por eso la representación ciudadana y su participación son las dos caras de la misma moneda. Pierre Rosanvallon nos recuerda que el populismo cunde cuando lo que dirige la acción política son los sentimientos de rechazo y no los de adhesión. Se trata pues de comprender la necesidad y fuerza de la mediación, una mediación en la que quepan todos. Esto es lo que claman todos aquellos que se sienten capaces de intervenir pero carecen de voz. Más allá de la representación, tiene que haber una responsabilidad permanente, que implique la rendición de cuentas y la legitimidad del ejercicio del poder. Solo la legitimidad de este ejercicio permite que se articule la representación con la participación. Así, un nuevo tipo de contrato social debería partir de esta idea y de que se concrete en la práctica. Es preciso que se puedan rendir cuentas y que se sea responsable ante las generaciones tanto presentes como ante las futuras. El modelo social demócrata no está agotado, siempre que sea consciente de que no es el mercado el único garante de la satisfacción de las necesidades humanas. Es importante que recordemos y retengamos la lección de Mário Soares, que permitió consolidar la democracia portuguesa fuera de una alternativa estática, abriendo horizontes, garantizando la síntesis entre la libertad individual, la solidaridad y la regulación del mercado y el control del poder económico por el poder democrático. El Estado era para él

el catalizador de las iniciativas sociales, de la cohesión social, de la sostenibilidad, del pluralismo, la laicidad y la defensa del bien común.

### **Desarrollo y emancipación personal y social**

La ecuación del desarrollo portugués depende de factores tanto internos como externos. Nuestra integración en el espacio europeo es fundamental, pero no se puede por menos que destacar que los dos Estados ibéricos, Portugal y España, son elementos esenciales para vida y relevancia de la Unión Europea y del espacio atlántico, así como por su vínculo con el mundo global. Si bien Europa es fundamental, es preciso comprender que existe también una geometría variable que hay que tener en cuenta. ¿Cómo extraer beneficios de la plataforma continental y de nuestras potencialidades marítimas sin que existan *joint ventures* inteligentes tanto en el Atlántico, en el Extremo Oriente, en África y en las Américas, y hasta en el norte de Europa? Es importante, partiendo de la integración europea y del euro, reforzar esta posición con mejores instituciones mediadoras y verdaderamente representativas. Reforzarla con más educación, ciencia y cultura, con más fijación de la riqueza (y no solo con su "transporte") y con más inversión. La libertad y la igualdad libre deberán, de esta forma, consolidar una democracia madura, una ciudadanía incluyente, combatiendo la exclusión y evitando las desigualdades injustas. En vez de hacer concesiones a un Estado productor y dirigista o al mero utilitarismo mercantil, de lo que se trata es de reforzar la emancipación personal y social.

# Populismo de derechas en la UE: una amenaza al proceso de integración

Klaus Busch

En los dos últimos años se han celebrado elecciones parlamentarias en varios Estados miembros de la UE: Países Bajos, Francia, Austria, Alemania, Italia, Hungría y Suecia. Los partidos de la derecha populista han conseguido claros avances. En Austria, el Partido de la Libertad de Austria (FPÖ) ha entrado en la coalición del Gobierno; en Italia dos partidos populistas (la Liga Norte y el Movimiento 5 Estrellas) han formado, asimismo, Gobierno, y en Hungría se mantiene en el poder el partido de Orban, el Fidesz. Existen motivos fundados para decir que el panorama político de la UE ha dado un importante giro hacia la derecha.

## **Causas del ascenso del populismo de derechas en importantes países de la UE**

Los estudios comparativos ofrecen diferentes elementos para explicar el ascenso del populismo de derechas (Busch, Bischoff y Funke, 2018). Existen cinco condicionantes que destacan por su especial importancia: el desarrollo económico

de un país, el crecimiento de la desigualdad social, la estabilidad o inestabilidad política del Estado, los problemas de inmigración y refugiados y, por último, las características históricas y culturales. El peso de estos vectores determinantes varía de un país a otro. En el presente artículo se explicará la importancia de estos factores en el auge del populismo de derechas en Italia, Francia, Austria, Países Bajos y Alemania.

### ***Italia***

En marzo de 2018, los partidos populistas se erigieron como vencedores indudables de las elecciones parlamentarias italianas: el Movimiento 5 Estrellas, con un 32 % de los votos (un incremento de 7 puntos), y la Liga Norte, con un 17 % (un aumento de 13 puntos). Los socialdemócratas del Partido Demócrata (PD) obtuvieron un 18 % (un descenso de 6 puntos) y el Forza Italia de Berlusconi (FI), un 14 % (un descenso de 7 puntos).

Italia es el Estado miembro de la UE donde los partidos de la derecha populista tienen mayor

poder. De los cinco países que nos ocupan, este es el que evidencia con mayor claridad dos de los cinco factores determinantes del populismo de derechas: la crisis socioeconómica y la crisis del sistema de partidos políticos. En la actualidad, Italia atraviesa una fase de estancamiento económico: el desempleo ha alcanzado niveles superiores a la media, y se sitúa en un 11-12 % tras la crisis financiera; y la del sector bancario, todavía sin resolver, sigue constituyendo aún hoy una carga para el país (Telljohann, 2016). El sistema tradicional de partidos (*Pentapartito*) se desmoronó a principios de los años noventa, debido a los escándalos de corrupción (*Tangentopoli*), lo que allanó el camino a los tres partidos de la derecha populista (Forza Italia, la Liga Norte y la Alianza Nacional), lo cual desembocó en un Gobierno de Berlusconi que se mantuvo durante cuatro mandatos, de forma intermitente, entre 1994 y 2011. Lo alarmante del caso es que los Gobiernos de derechas no solo se demostraron incapaces de solucionar los problemas socioeconómicos, sino que también, al igual que el anterior sistema de partidos, cayeron debido a escándalos (evasión fiscal, corrupción, los escándalos sexuales de Berlusconi, etc.). El Movimiento 5 Estrellas se benefició de esta situación, surgiendo de las cenizas del sistema de Berlusconi, y obtuvo repentinamente un 25 % de los votos en las elecciones parlamentarias de 2013. El Movimiento 5 Estrellas insiste en que no es ni de izquierdas ni de derechas; pero lo cierto es que, en el Parlamento Europeo, y también en todo lo relacionado con la crisis de los refugiados, se alinea con la derecha populista de la Liga Norte y los Hermanos de Italia (Caccia, 2017). Italia es prácticamente el país de la UE más marcado por la inestabilidad política. Además de la crisis socioeconómica, este es uno de los principales factores que explican la enorme influencia del populismo de derechas en el país.

Por otro lado, los partidos populistas han explotado el tema de la crisis de refugiados que comenzó en 2015 con el fin de avivar la xenofobia y utilizar a los inmigrantes como chivo expiatorio de las múltiples crisis vividas en el país.

### **Francia**

Cuando Marine Le Pen asumió el liderazgo del Frente Nacional (FN), ahora Agrupación Nacional, en 2011, los resultados electorales del partido empezaron a estabilizarse con firmeza por encima del 10 % (Chwala, 2015).

En las elecciones presidenciales de 2012, Marine Le Pen obtuvo casi un 18 % de los votos; en 2017 consiguió aproximadamente el 21 % y llegó a la segunda vuelta contra Emmanuel Macron, en la que obtuvo cerca del 34 %.

El FN consiguió en torno al 13 % de los votos en las elecciones a la Asamblea Nacional, tanto en 2012 como en 2017. Logró también un considerable éxito en las elecciones europeas de 2014, ocupando el primer lugar con casi el 25 % de los votos y cuadruplicando sus resultados con respecto a 2009 (véase Ivaldi, 2017).

Existen tres factores fundamentales que explican el desarrollo del populismo de derechas en Francia: la crisis socioeconómica, la incapacidad de un presidente conservador y otro socialista para solucionar problemas, y la dificultad para resolver la cuestión migratoria.

Desde la crisis financiera, el crecimiento económico francés ha sido muy lento. Los niveles de empleo han aumentado muy paulatinamente, y la tasa de paro se mantuvo en torno al 10 % hasta 2016. Sarkozy y Hollande fracasaron en sus intentos de acabar con el estancamiento económico. Las medidas laborales del presidente Hollande para “invertir la curva de desempleo” apenas tuvieron impacto. Muchos

franceses consideran que la globalización y la introducción del euro son las principales causas de las dificultades socioeconómicas del país. También creen que la “clase política” es la culpable de no proteger a Francia lo suficiente contra la globalización y la europeización.

Otro problema es que no se ha abordado adecuadamente el tema de la inmigración, ni desde el ámbito político ni desde el social. Con relativa frecuencia, Francia no ha estado acertada con la integración social de unos seis millones de inmigrantes de primera generación y siete millones de segunda generación. Las personas de origen inmigrante tienen un nivel de participación en el mercado laboral inferior a la media y una mayor tasa de desempleo; el paro en este grupo se sitúa en torno al 20 %, aproximadamente el doble que el de los franceses oriundos. Muchos inmigrantes –especialmente los que viven en las *banlieues*– son estigmatizados y discriminados, lo que en algunos de ellos genera tal decepción que acaban cayendo en las subculturas islamistas y terroristas en busca de una nueva identidad (Kepel, 2016). Al mismo tiempo, entre los propios franceses autóctonos también está creciendo la desigualdad entre ganadores y perdedores de la globalización y la europeización, lo que abona el terreno a la irrupción del Frente Nacional. Esta polarización de la sociedad francesa indica que, mientras algunas personas se sienten más seguras reforzando su identidad religiosa, otras buscan estabilidad en la potenciación de su identidad nacionalista. Los ataques terroristas perpetrados por yihadistas refuerzan al FN y, a su vez, los éxitos políticos de este, cada vez más frecuentes, alimentan la ideología islamista.

### **Austria**

El auge del populismo de derechas ha tenido un mayor impacto en Austria que en el resto de los

países aquí descritos, excepto Italia. Prueba de ello es que el FPÖ, dirigido por Jörg Haider, vivió en los años noventa un auge que le permitió integrarse en el Gobierno de Wolfgang Schüssel (ÖVP) de 1999 a 2006. La importancia del populismo de derechas se aprecia también en las reacciones a la crisis financiera desde el 2010: Austria ha ido derivando hacia un nacionalismo de derechas, tanto en la sociedad como en la política, incluyendo también los partidos de la gran coalición, en especial el ÖVP.

Esta evolución solo puede entenderse si se tiene en cuenta el contexto histórico del país. De los cinco factores determinantes del crecimiento del populismo de derechas, los que predominan en Austria son los componentes histórico y cultural.

Tras la crisis financiera, Austria se ha estancado económicamente: los niveles de desempleo han alcanzado sus máximos históricos, los salarios han ido reduciéndose progresivamente en términos reales y se han aplicado duras políticas de austeridad en lugar de ofrecer una respuesta keynesiana a la crisis. El impacto socioeconómico de la recesión ha potenciado el miedo a la globalización y la europeización entre las clases obreras y medias; también ha llevado a un aumento de las críticas hacia el ÖVP y el SPÖ, los dos partidos que comparten el poder en Austria desde 1945, gobernando en gran coalición durante más de 50 años.

Como sucede en el resto de los países analizados, el partido populista de derechas austriaco utiliza estos problemas políticos y socioeconómicos para enarbolar un discurso contra la globalización, la Unión Europea, los partidos establecidos y los extranjeros. En Austria, como en los otros países, se utiliza desde 2015 la crisis de los refugiados –en este caso por parte del FPÖ– para señalar a los inmigrantes como los culpables de la crisis social. La principal diferencia respecto a

los otros cuatro Estados es que los partidos de la gran coalición se han ido adaptando paulatinamente a este discurso antiinmigración. Esto se aprecia especialmente en el caso del ÖVP, pero también, en cierta medida, en algunos sectores del SPÖ. El partido de Kurz ha intentado situarse aún más a la derecha que el propio FPÖ.

El brusco giro a la derecha en Austria se observa en otros aspectos, además del crecimiento del FPÖ. Todos los asuntos políticos, incluyendo las cuestiones sociales, han tomado un cariz nacionalista, incluso en los partidos de la gran coalición, por lo que grandes sectores del país han virado hacia la derecha. Estos acontecimientos deben ser interpretados dentro del contexto de la extensa historia de la derecha autoritaria en Austria. Al igual que Alemania, Austria tiene una larga tradición de nacionalismo de derechas. Sin embargo, y a diferencia de Alemania, en Austria no hubo una verdadera transición tras la Segunda Guerra Mundial. Anton Pelinka propugna la convincente teoría (Pelinka, 2002 y 2017) de que Austria es el único país de Europa con un partido populista de derechas que mantiene una línea de continuidad entre la barbarie fascista y el periodo posfascista tras la Segunda Guerra Mundial. El FPÖ representa la tradición nacionalista del país, que continúa presente en gran parte de la sociedad.

### ***Países Bajos***

De los cinco factores determinantes del crecimiento del populismo de derechas, los que mayor impacto han tenido en los Países Bajos han sido la evolución socioeconómica, la creciente desigualdad social, el desencanto con la política establecida y la crisis migratoria. Desde 2010, la extrema dureza de las políticas de austeridad y el incremento y la percepción de la desigualdad

han sido los elementos más decisivos (véase Busch, Bischoff y Funke, 2018, pág. 110 en adelante).

Los Países Bajos también han registrado un crecimiento económico débil tras la crisis; el país sufrió especialmente en 2012 y 2013, cuando la zona euro entró en recesión como resultado de las estrictas medidas de austeridad implantadas en Europa. Sin embargo, después sí que ha tenido lugar una visible recuperación, con un aumento considerable del crecimiento económico y un ligero incremento real del salario per cápita desde 2011.

No obstante, los neerlandeses sienten que esta mejora de los datos macroeconómicos se ve eclipsada por el hecho de que ningún otro país de este grupo ha sufrido recortes tan drásticos. Países Bajos ha dado la vuelta a su situación financiera, pasando de tener un déficit presupuestario en torno al 5 % en 2010 a un superávit del 0,4 % en 2016; esta política fiscal ha comportado fuertes recortes del Estado del bienestar que han socavado la sanidad, la asistencia, las pensiones y la educación. Además, el desequilibrio social ha crecido desde el comienzo de la crisis financiera. La desigualdad de ingresos ha aumentado, el problema de la pobreza se ha agudizado y la inseguridad laboral en el mercado neerlandés es superior a la de todo el conjunto de la UE.

En este contexto, el partido populista de Geert Wilders, el PPV, presentó sus políticas sobre tolerancia al primer Gobierno de Rutte en 2012. Este Gobierno en minoría, formado por la coalición entre el partido liberal conservador VVD y el democristiano CDA, llevaba en el poder desde 2010. El PVV aprovechó esta oportunidad para presentarse como un partido social que rechazaba las políticas de austeridad dictadas por las autoridades europeas.

El segundo Gobierno de Rutte (2012-2017), una gran coalición formada por el VVD y el partido

socialdemócrata PvdA, mantuvo las duras medidas de austeridad, lo que permitió que el partido populista de derechas de Geert Wilders siguiese presentándose como el defensor del Estado del bienestar neerlandés. Al igual que la derecha populista de otros países, lo acompañan con un discurso contra la inmigración, con especial énfasis en la población musulmana, y buscan chivos expiatorios a los que culpar de los recortes sociales y la creciente desigualdad social.

La campaña electoral de 2017 demostró que la estrategia de Geert Wilders había dado sus frutos. Durante mucho tiempo pareció que el PVV se había convertido en el partido más fuerte. Los planes de Wilders solo se vieron frustrados cuando Rutte giró hacia la derecha, escribiendo a los neerlandeses una carta en la que pedía a los inmigrantes que “se comportasen con normalidad” o se fueran del país. El PVV de Wilders se convirtió, entonces, en el segundo partido “solo” tras el VVD de Rutte. La socialdemócrata PvdA pagó un alto precio por apoyar las políticas de austeridad en la gran coalición durante el segundo mandato de Rutte: en las elecciones de 2017, su apoyo se desplomó de casi un 20 % a un 5,6 %.

### **Alemania**

De los cinco Estados examinados, Alemania continúa siendo el que muestra mayor estabilidad. El país ha experimentado las mayores tasas de crecimiento y la mayor reducción del desempleo desde la crisis. Asimismo, los salarios vuelven a subir en términos reales. Sin embargo, un asunto problemático, y un factor fundamental que explica el auge de la derecha populista, es el cambio de los patrones de distribución y la percepción cada vez mayor de las desigualdades socioeconómicas. El 40 % inferior de los asalariados apenas

ha visto aumentar sus ingresos en los últimos veinte años. Existe un claro temor entre las clases trabajadora y media-baja de que se produzca un retroceso social como consecuencia de la globalización. Además, gran parte de los habitantes de la antigua Alemania Oriental se sienten ciudadanos de segunda clase con respecto a los de Alemania Occidental.

En lo que respecta a la estabilidad política del país, hasta hace poco los dos partidos de la gran coalición dominaban el panorama político, aunque sufrieron grandes pérdidas en las últimas elecciones federales de 2017 (un total de 14 puntos porcentuales). En Alemania también crece la impresión en parte de la población de que los grandes partidos políticos son cada vez más incapaces de solucionar adecuadamente los problemas del país. En las elecciones locales de Baviera y Hesse en 2018, tanto el CDU/CSU (Demócratas Cristianos) como el SPD (Partido Socialdemócrata) han sufrido pérdidas electorales de dos dígitos. Mientras tanto, los sondeos de opinión de cara a las elecciones federales mostraron que el CDU/CSU ha caído hasta alrededor de un 25 % y el SPD ha llegado a caer al 14 %. Alternativa para Alemania (AfD) irrumpió en el parlamento federal por primera vez en 2017 con el 12,7 % de los votos (véase Funke y Mudra, 2018). Sin duda, su éxito se ha visto impulsado por un cuarto factor determinante: la crisis de los refugiados. El espíritu de acogida, que aún era mayoritario en 2015, lleva ya mucho tiempo debilitándose debido al creciente escepticismo ciudadano provocado por el gran flujo de inmigrantes. Los partidos de centro han reaccionado a esta situación con políticas para blindar el país y llevar a cabo deportaciones (acuerdo entre la UE y Turquía: más Estados son considerados terceros países seguros). También han ido incorporando la retórica del AfD sobre la problemática de los refugiados.

El populismo de derechas se ha mantenido bajo control en Alemania con mayor firmeza que en otros países, debido, en parte, a la estabilidad política y económica y, en parte, a factores históricos y culturales. Al contrario que en Francia, y especialmente Austria, en la República Federal de Alemania se produjo una sólida transición para dejar atrás el fascismo, desde los tiempos del movimiento estudiantil y el periodo de reformas democráticas introducidas por Willy Brandt. Todavía hay fuertes barreras en Alemania para impedir que resulten elegidos partidos que relativicen las atrocidades cometidas por los nazis.

### **El auge del populismo de derechas, la creciente inestabilidad política y sus consecuencias en las próximas elecciones al Parlamento Europeo**

El análisis de varios países ha demostrado no solo la fuerza cada vez mayor del populismo de derechas, también revela una creciente inestabilidad en el sistema de partidos de los países examinados. Esta tendencia es más evidente en Italia y en los Países Bajos, pero se intuye que un cambio radical se acerca en los sistemas de Francia y Austria, e incluso en Alemania se aprecia una tendencia en esta dirección.

Italia vivió el derrumbamiento del *Pentapartito* en los años noventa y, a continuación, el repunte de los partidos conservadores y populistas de derechas (Forza Italia, la Liga Norte y la Alianza Nacional), los cuales formaron cuatro Gobiernos con Berlusconi al frente durante varios periodos entre 1994 y 2011. Sin embargo, a pesar de sus grandilocuentes promesas, no solo no pudieron solventar la miseria socioeconómica del país, sino que la empeoraron. Desde 2013, este doble colapso del sistema político ha beneficiado al

Movimiento 5 Estrellas, que llegó al poder con la Liga Norte tras las elecciones parlamentarias de marzo de 2018. Los últimos sondeos de opinión muestran que la Liga Norte de Salvini ha superado al Movimiento 5 Estrellas, con un 33 % de los votos frente al 30 %. La izquierda, diezmada en las últimas elecciones, se encuentra ahora sumida en luchas intestinas de poder y observa impotente cómo el país deriva hacia la derecha en lo que respecta a Europa y las políticas sobre refugiados. Aunque los partidos populistas y el partido nacionalista de derechas Hermanos de Italia acaparan dos tercios de los votos, esto no aumenta la estabilidad política. Todo lo contrario; el agresivo rumbo que ha tomado el nuevo Gobierno italiano con respecto a las políticas presupuestarias de la UE ha empeorado los problemas del país. Además, existen importantes desacuerdos entre los dos partidos gobernantes respecto a cómo suavizar las grandes promesas electorales que han resultado imposibles de financiar.

En los Países Bajos, los dos partidos antes más fuertes, el CDA y el PvdA, han perdido hace ya tiempo el control de los parlamentos. Aun así, junto con el partido liberal de derechas VVD, recibieron más del 80 % de los votos en los años noventa. Desde entonces han ido perdiendo votos, aunque a principios de los 2000 aún se situaban alrededor del 60 % de los votos. El CDA y el PvdA ganaron cada uno más del 25 % de los sufragios en 2003, pero en las elecciones de 2010 su cuota electoral bajó en ambos casos a un 20 %. En 2017, el PvdA cayó hasta el 5,7 % y el CDA hasta el 12,5 %, mientras que el partido de Rutte, el VVD, obtuvo el 21,3 % de los votos y el partido de Wilders, el PVV, el 13,1 %. En comparación con los años noventa y principios de los 2000, la caída de los tres principales partidos, que han llegado a obtener menos del 40 % de los votos, resulta dramática. El panorama de partidos

se fue fragmentando cada vez más, lo que dificultó enormemente la formación de Gobierno en 2017. Rutte tardó seis meses en formar una coalición de Gobierno de cuatro partidos.

En Francia, a raíz de las elecciones de 2017 se derrumbó el sistema bipartidista que había empezado con el *Quadrille bipolaire*. Desde los años setenta, la V República ha estado dominada por el PS y Les Républicains (LR, anteriormente UMP) como alternativas de izquierdas y de derechas. El partido La République en Marche (LREM) de Macron es de centro y parte de sus filas, incluso en los niveles más altos, proviene del PS y el LR. El PS decayó (7,4 %, una bajada de 22 puntos) y el ala reformista de Les Républicains, liderada por Juppé, ha colaborado con Macron. En la actualidad, la principal oposición la conforman La France Insoumise de Mélenchon y el Rassemblement National de Le Pen, partidos radicales de izquierdas y derechas. El recientemente elegido presidente de Les Républicains, Laurent Wauquiez, se describe como “de derechas” y está por ver qué efecto tendrá su nombramiento en la dividida formación.

El nuevo sistema no es estable y el LREM de Macron es un partido débil con una frágil estructura organizativa, incluso para Francia. El sistema también es inestable por la posición de Macron. Ya estaba debilitado antes de la aparición de los “chalecos amarillos” y si su programa de reformas fracasa y no consigue mejoras en el capítulo socioeconómico, no sería de extrañar que perdiera ante un candidato de extrema izquierda o extrema derecha en las próximas elecciones. El éxito de los “chalecos amarillos” en su lucha contra las políticas de Macron a finales de 2018 ha exacerbado la inestabilidad política.

La debilidad política también ha crecido en Austria, a raíz del fracaso de la gran coalición y la formación de un Gobierno entre ÖVP y FPÖ

tras las elecciones de 2017. Los sindicatos y el SPÖ temen que la deriva del país hacia la derecha se traduzca en la eliminación, por parte de la nueva coalición, del sistema de cámaras laborales, que conforma los cimientos administrativos, intelectuales e ideológicos de los sindicatos; si este sistema se debilitara, también el SPÖ saldría gravemente perjudicado. Todo apunta a que estos cambios podrían marcar el fin del periodo de las grandes coaliciones y la democracia consensual.

Como se ha descrito anteriormente, el poder de los partidos de la gran coalición se ha ido desmoronando en Alemania, mientras que los Verdes y el AfD crecen de manera importante en los sondeos. La elección de Annegret Kramp-Karrenbauer como nueva líder del CDU deja dudas sobre cuánto durará Ángela Merkel como canciller. Podría significar el fin de la gran coalición, nuevas elecciones y la llamada Coalición Jamaica (una coalición del CDU/CSU, el FDP y los Verdes). La pérdida de poder de Merkel y la deriva hacia la derecha dentro del CDU/CSU se deben también en gran parte al auge de la derecha populista.

El incremento de la inestabilidad política, las importantes pérdidas sufridas por los partidos conservadores y socialdemócratas y el auge del populismo de derechas tendrán un impacto considerable en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 (véase Körner, 2018).

La gran coalición formada por el PPE y el S&D, anteriormente predominante y fundamental para la estabilidad del proceso legislativo, perderá probablemente su mayoría absoluta. Mientras que el PPE podría obtener el 25 % de los escaños (un descenso de 4 puntos), el S&D podría perder más, y quedarse en el 19 % (un descenso de 6 puntos). En función de cómo se posicione el LREM de Macron, el partido liberal ALDE podría conseguir un 10-13 %. Los antieuropeos y

euroescépticos (ENF, EFDD, ECR) lograrían los mayores avances, pudiendo pasar de un 18 a un 25 %.

Esto no se traduciría en el cambio de poder anunciado por Salvini, di Maio y Le Pen, pero sí complicaría el proceso legislativo. Para formar una coalición legislativa, se necesitaría no solo al PPE y el S&D, sino también a los Liberales o a los Verdes (véase Wientzek, 2018).

### **El populismo de derechas bloquea la resolución de los conflictos de integración**

La UE y la zona euro no han podido resolver los problemas que afrontan actualmente en varios frentes. Antes al contrario, cada vez parece haber más barreras. Entre los conflictos más destacables se encuentran:

- La salida de Gran Bretaña de la UE, que puede ocurrir en la primavera de 2019 sin haber llegado a un acuerdo.
- La grave crisis de los refugiados: la UE no ha sido capaz de implementar un mecanismo de distribución obligatoria al respecto, pese a tratarse de una competencia a nivel europeo.
- Existe un debate abierto desde el peor momento de la crisis del euro en 2011-2012 con respecto a las reformas necesarias para estabilizar la zona euro, que sufrieron un enorme revés en la cumbre de diciembre de 2018.
- La democracia y el Estado de derecho han experimentado un declive en Polonia, Hungría y Rumanía, y la UE ha sido incapaz de sacar a estos países del camino hacia una “democracia iliberal”.

La UE ha tenido que enfrentarse a varios contratiempos a lo largo de su historia. Sin embargo, siempre ha logrado volver al camino de la integración tomando medidas decisivas para conseguir unas relaciones más sólidas, incluso

en momentos difíciles como la crisis de la silla vacía desencadenada por de Gaulle a mediados de los sesenta o el fracaso del primer plan de la UEM a finales de los setenta. La aprobación del Acta Única Europea (1987) y los tratados de Maastricht (1993), Ámsterdam (1999) y Niza (2003) llevaron a la UE a una edad dorada de la integración, con un notable progreso político y económico. Sin embargo, el fracaso del Tratado Constitucional de la UE en 2005 cerró el periodo de fuerte integración y no se han producido avances significativos desde entonces. De hecho, la UE se encuentra en un punto muerto en varias áreas.

La causa determinante de este periodo de estancamiento en materia de integración se encuentra en la creciente deriva hacia la derecha populista, la cual se ha visto reforzada por las políticas de austeridad introducidas tras la crisis financiera de 2008-2009. La política de renacionalización en los países provocó el *brexit*, impide la implantación de una política solidaria de distribución de refugiados, bloquea los avances en la reforma de la zona euro y es una fuerza clave para el PIS en Polonia y el Fidesz en Hungría.

### ***Política de refugiados y renacionalización***

El auge del populismo de derechas ha intensificado el conflicto en torno a la cuestión migratoria en la UE. Se ha implementado una fuerte política de exclusión que incluye el endurecimiento de las leyes de asilo, más deportaciones, el acuerdo entre la UE y Turquía, la ampliación de Frontex y una mayor cooperación con Libia. Esto se ha traducido en una reducción marcada del número de refugiados, pero aún no se ha encontrado una solución a los problemas cruciales del reparto desigual de refugiados entre

los Estados miembros y la implementación de políticas de distribución en la UE para aliviar la tensión en Italia y Grecia. Los países del Grupo de Visegrado se niegan a participar en la distribución de refugiados, e Italia en particular asegura sentirse abandonada por la UE.

Durante la cumbre del Consejo Europeo de junio de 2018 se decidió la aplicación de medidas que incluían un mayor blindaje del continente (que fortalecía Frontex y la guarda costera de Libia), la construcción de “plataformas de desembarco” en terceros países (para retener inmigrantes atrapados durante su huida y poder esclarecer su situación) y la creación de “centros de internamiento” en Estados miembros (para retener a refugiados y poder establecer su situación al tiempo que se implementan medidas de reasentamiento “al margen de la reforma de Dublín”) (Consejo Europeo, junio de 2018).

Aunque la UE decida seguir por la senda de la derecha populista en su política de refugiados aplicando estas decisiones, esta política difícilmente resolverá los conflictos entre Estados miembros. Esto se debe a que no se ha establecido qué países del norte de África están dispuestos a construir dichas plataformas de desembarco<sup>1</sup>, ni tampoco qué Estados se hallan dispuestos a acoger a los refugiados que enviarían a la UE. Tampoco se ha determinado qué países deberían crear centros de internamiento y cuáles estarían abiertos a participar en las medidas de reasentamiento correspondientes, ya que prima el principio de voluntariedad; punto que la UE ha aceptado para poder seguir tomando decisiones en este ámbito.

La aceptación por parte de la UE del principio de voluntariedad legitima el comportamiento de

los países de Visegrado, quienes han roto acuerdos, y en última instancia imposibilita actuar en caso de conflicto entre Estados miembros. Los Estados continuarán acogiendo cantidades desiguales de refugiados y no todos se involucrarán en la distribución de inmigrantes procedentes del norte de África o de los “centros de internamiento” de determinados países. La tendencia hacia la renacionalización demuestra que sigue sin haberse logrado una solución para los problemas de fondo entre Estados miembros, que en principio deberían haberse resuelto durante la cumbre de junio.

Las cumbres de la UE de octubre y diciembre de 2018 no han logrado avances en estas polémicas cuestiones. Se llegó a un acuerdo para aumentar el personal de Frontex, aunque a un ritmo inferior al sugerido por la Comisión Europea. Aún queda trabajo por hacer en cuanto al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) (siete propuestas legislativas), la creación de una agencia de asilo y la adopción de una directiva de repatriación común (Consejo Europeo, diciembre de 2018). La Comisión intentó acelerar las consultas sobre una ley de asilo común eliminando del borrador la cuestión del sistema de distribución común, pero fracasó debido a la resistencia alemana, a pesar del firme apoyo de Austria y los Estados del Grupo de Visegrado.

### ***El (continuo) fracaso de las reformas de la UEM***

Los defectos estructurales de la UEM se hicieron más que evidentes a partir del 2010, y desde entonces la UE habla cada vez más de reformar las estructuras del euro.

En 2012, bajo el mando de Durão Barroso, la Comisión presentó una propuesta de reforma

<sup>1</sup> ¡Hasta diciembre de 2018 ningún Estado africano había accedido a construir una “plataforma de desembarco”!

de la UEM que incluía los siguientes elementos clave: la introducción de un gobierno económico responsable de una política fiscal anticíclica, la creación de eurobonos y un fondo de alivio de deuda para una política común de deuda. Conforme a estos planes, el Parlamento Europeo asumiría el control democrático de este gobierno económico. Sin embargo, la tendencia hacia la renacionalización se hizo ya evidente en las elecciones europeas de 2014, dejando claro que estos planes de reformas, sensatos pero ambiciosos, se enfrentarían a una importante resistencia. El debate sobre las reformas encalló y no se retomó hasta 2017, cuando la Comisión Europea y el nuevo presidente francés, Emmanuel Macron, presentaron nuevas propuestas.

Los planes presentados por la Comisión en primavera y otoño de 2017 no llegaron tan lejos como los de Durão Barroso, y consistieron principalmente en un presupuesto de la UE ligeramente mayor, que también recibiría recursos para luchar contra crisis asimétricas y promover reformas (neoliberales) en determinados Estados de la UE, por supuesto sin que la UE transfiriese fondos a dichos Estados miembros. La Comisión también recomendó convertir el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en un Fondo Monetario Europeo y fortalecer la unión bancaria mediante un sistema común de garantía de depósitos y un mecanismo de protección para el Fondo Único de Resolución.

Las propuestas de Emmanuel Macron eran más ambiciosas, aunque por supuesto los pormenores no se explicaron en profundidad. La principal preocupación de Macron era aumentar considerablemente el presupuesto de la UE y tener un presupuesto independiente para la zona euro con el fin de combatir las crisis y estimular la inversión.

En el transcurso de las negociaciones de 2018, la mayoría de las propuestas de reforma

presentadas por la Comisión Europea y Emmanuel Macron fracasaron.

Este fracaso se debió, en parte, al tibio apoyo del Gobierno de Merkel a las ideas de Macron y en parte a la resistencia de la Liga Hanseática.

Merkel se mostraba reticente debido sobre todo a que el grupo parlamentario CDU-CSU rechazó los planes para un mayor presupuesto en la UE y un presupuesto independiente en la zona euro para medidas de estabilización. La idea de destinar más recursos a la UE y crear un presupuesto independiente para la zona euro fue rechazada de manera aún más firme a partir de la primavera de 2018 por un grupo de países denominados Liga Hanseática, que inicialmente consistía en ocho Estados miembros de la UE: Países Bajos, tres países escandinavos, tres Estados bálticos e Irlanda, y más tarde 12 países (con la incorporación de Bélgica, Luxemburgo, Malta y Austria).

La Liga Hanseática, que se opone a una mayor profundización en el proceso de integración europea, incluye un gran número de países entre los que se cuentan Bélgica, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos y Austria, donde los partidos de la derecha populista tienen suficiente peso para ejercer una gran influencia en el panorama político del país. En algunos de estos Estados (Bélgica, Dinamarca, Austria), actualmente forman parte de Gobiernos de coalición.

No existe el consenso necesario para todas las cuestiones relacionadas con la reforma de la UEM y el futuro marco financiero a medio plazo de la UE. Así, aún antes de la cumbre de julio de 2018, se hizo patente que era muy improbable que las inminentes negociaciones desembocaran en la puesta en marcha de los ambiciosos planes de Macron, las exigencias de la Comisión Europea –más modestas– o incluso las limitadas ideas de Alemania.

En la cumbre de junio de 2018 se pospusieron todas las decisiones, y durante el verano y el otoño todo apuntaba a que la cumbre de diciembre no gozaría de un éxito mayor.

El resentimiento de Francia hacia la falta de apoyo de Alemania iba aumentando con los meses.

Finalmente, Francia y Alemania presentaron una propuesta de presupuesto para la zona euro en noviembre, pero adolecía de grandes carencias. Este presupuesto debía integrarse en el presupuesto de la UE, que precisaría el acuerdo de los 27 Estados miembros. Los países de la zona euro debían contribuir adicionalmente, y quedarían por determinar el alcance de los recursos y el modelo de distribución. En base a un programa que aún no se había establecido, los miembros de la zona euro podrían entonces solicitar subvenciones para inversiones que beneficiasen la convergencia y competitividad de la zona euro o incrementasen su estabilidad. En general, esta propuesta se interpretó como un recurso del presidente francés para salvar las apariencias.

Las ambiciones más modestas estaban condenadas de antemano al fracaso, pues Países Bajos, Austria e Italia presentaron objeciones desde el primer momento. El portavoz de la Liga Hanseática, el ministro de economía neerlandés Hoekstra, explicó que no veía cuál era el sentido de dicha propuesta.

En la reunión de los ministros de Economía del Eurogrupo, el 4 de diciembre de 2018, la propuesta francoalemana se echó abajo. El informe del Consejo Europeo afirmó que podrían continuar las negociaciones sobre un presupuesto para la zona euro “para mejorar la convergencia y la competitividad”, pero que era imposible que los Estados miembros alcanzaran

un consenso sobre este tipo de presupuesto para “la estabilización de la zona euro” (Eurogrupo, 2018).

La cumbre europea del 14 de diciembre de 2018 fulminó por fin la idea de la función estabilizadora, que ni siquiera se menciona en la declaración de la cumbre (Cumbre Europea de 2018). Por otro lado, aún queda trabajo por hacer en lo que respecta al instrumento presupuestario para la convergencia y la competitividad. Sin embargo, dicho instrumento está aún en el aire, ya que en última instancia tendrá que tomarse una decisión unánime sobre su alcance económico en el contexto del marco financiero a medio plazo.

En la cumbre europea se tomaron también decisiones referentes al MEDE, que no se transformará en un Fondo Monetario Europeo como desea la Comisión, sino que simplemente se ampliará en ciertos aspectos. Sin embargo, también en este caso los datos concretos seguirán negociándose en 2019 y 2020.

El principal resultado de la cumbre de diciembre ha sido la liquidación definitiva de la estabilización macroeconómica de la zona euro, el elemento clave de todas las propuestas de reforma de la UEM desde el proyecto de Durão Barroso en 2011.

En general, la tendencia a la renacionalización en ámbitos políticos importantes, provocada por el populismo de derechas, impide profundizar en el proceso de integración europea. Teniendo también en cuenta el *brexit* y la manera en la que el populismo de derechas está mirando cada vez más la democracia y el Estado de derecho en países clave de Europa del Este, resulta evidente que la incapacidad de actuación de la UE es cada vez mayor, al igual que los peligros a los que se enfrenta.



# El difícil camino hacia la necesaria Unión Federal Europea

José Enrique de Ayala

La UE ha sufrido muchas crisis desde su origen en las comunidades europeas, y siempre ha salido de ellas reforzando la convergencia y sentando las bases de la siguiente etapa. Desde el Tratado de Maastricht (1992), pasando por el de Ámsterdam (1997) y el de Niza (2001), hasta el de Lisboa (2007) –no tan diferente del fracasado Tratado Constitucional– siempre se ha avanzado en integración política y en competencias comunitarias, tal vez no tan rápido como hubieran deseado los más europeístas, pero de manera sostenida. Ahora, desde la firma del Tratado de Lisboa, han pasado casi 12 años (el doble que en ocasiones anteriores) sin que se haya vuelto a intentar una reforma. Y no porque no sea necesaria. La crisis económica que comenzó en 2008 es probablemente la causa principal de la parálisis reformista, pero también su peor consecuencia, ya que en su gestión se han demostrado todos los defectos y fallos que puede tener una construcción política incompleta y poco eficiente –como la que tenemos actualmente– y cómo estas deficiencias pueden afectar a los ciudadanos.

La crisis ha incrementado la divergencia tanto entre Estados miembros de la Unión como dentro de cada Estado y ha creado un clima de desconfianza entre ciudadanos de una y otra

parte de Europa, y de todos hacia las instituciones comunitarias que no han sabido o podido gestionar los recursos y las políticas necesarias para paliar sus efectos. Esta es, tal vez junto con la crisis migratoria de 2015, una de las causas más importantes del auge de los partidos populistas, en especial de extrema derecha –ultranacionalistas y hostiles a la integración europea–, que hoy son la principal amenaza para la convivencia y para nuestro futuro común. Hay una cierta sensación en parte de la población europea de que las instituciones de la UE son una cuestión de las élites políticas y económicas, que ellos no entienden ni pueden controlar. Las tendencias eurófobas se ven además reforzadas por la hostilidad hacia la Unión de instancias tan poderosas como la Administración Trump en Estados Unidos y el régimen de Putin en Rusia, que no tienen ningún interés en que el proceso de integración europea sea un éxito y la UE se convierta en un actor global con personalidad propia.

Por primera vez, un Estado miembro de la UE ha decidido separarse. El *brexít*, si finalmente se produce, es una crisis más de la Unión. Pero es también una oportunidad para la reforma, porque el Reino Unido ha sido un freno muy potente

del avance de la integración política, también liderando a otros, que, en las circunstancias actuales, huérfanos de este liderazgo, tal vez presenten menos oposición. Ahora, a 27, es el momento de abordar un futuro difícil, en el que las cosas van cada vez más rápido, en el que Europa pierde peso específico en el escenario global, en el que las diferencias internas aumentan, y estudiar un nuevo paso adelante para reforzar la Unión y contrarrestar las fuerzas hostiles interiores y exteriores que amenazan con poner en riesgo la propia existencia de la Unión.

## Una mirada al futuro

La preocupación por el incierto futuro de la Unión ha provocado en el periodo de la última legislatura europea muchos análisis y propuestas, tanto institucionales como académicos, buscando la mejora de la eficacia económica y política de las instituciones europeas, siempre en un sentido de mayor integración. Entre las primeras, el *Informe de los Cinco Presidentes*<sup>1</sup>, de junio de 2015, sobre cómo culminar la UEM, medidas que se concretaron en la Cumbre del Euro de diciembre de 2017 pero no han salido aún adelante en su mayoría. Por su parte, la Comisión publicó en marzo de 2017 el *Libro Blanco sobre el Futuro de la UE*<sup>2</sup>, proponiendo cinco escenarios de menor a mayor integración y apostando claramente por el más ambicioso. Apenas un mes antes, el 16 de febrero, el Parlamento había aprobado una resolución sobre una ponencia de Guy Verhofstadt sobre

posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE<sup>3</sup>, un documento extraordinariamente interesante, en el que se apuesta claramente por una estructura federal y se propone la convocatoria de una convención. Más recientemente, el presidente francés Emmanuel Macron y la canciller alemana Ángela Merkel, dirigentes de los dos países más importantes de la UE han mostrado su disposición (mayo 2017) a abordar la reforma de los tratados.

En el ámbito académico o no institucional hay numerosos análisis y estudios sobre las posibles reformas, pero citaremos dos recientes. El *Manifiesto for the Future of Europe: A Shared Destiny*<sup>4</sup>, elaborado por un grupo de parlamentarios y exparlamentarios europeos reunidos en el denominado Grupo Spinelli, en recuerdo del responsable del Manifiesto de Ventotene –precursor del federalismo europeo–, que es un excelente y detallado análisis de las reformas de todo orden necesarias para refundar la UE sobre bases federales, si bien algunas podrían considerarse tímidas o realistas según los puntos de vista. Por su parte, el economista francés Thomas Piketty ha elaborado el *Manifiesto for the democratisation of Europe*<sup>5</sup>, que ha sido suscrito por numerosos políticos e intelectuales de la izquierda europea, y contiene también propuestas interesantes, aunque la más importante, la creación de una nueva asamblea europea, podría introducir más confusión en una estructura institucional ya bastante compleja.

Todos los documentos que hemos citado parten de la base de que el marco institucional y el funcionamiento actual de la Unión han

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro\\_blanco\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0048+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>4</sup> <http://www.spinelligroup.eu/article/manifiesto-future-europe-shared-destiny>

<sup>5</sup> <http://piketty.blog.lemonde.fr/2018/12/10/manifiesto-for-the-democratisation-of-europe/>

demostrado muchas deficiencias en los campos político y económico, y se han revelado incapaces de hacer frente a crisis como la que ha golpeado a Europa la última década. La crisis puede repetirse, por lo que es necesario abordar reformas que en su mínima expresión se limitan a completar una unión económica y fiscal que respalde la unión monetaria, y en la máxima aspiran a construir una unión federal europea que complete el proceso iniciado en Roma en 1957 y que alcanzó su madurez política en Maastricht en 1992.

Somos partidarios de esta última línea de acción. Creemos que la UE se ha quedado a medio camino entre una confederación de Estados y una federación de Estados y ciudadanos y que esta indefinición está provocando disfunciones e ineficacia, además de mostrarse poco transparente y alejada de los ciudadanos. Las reticencias o miedos de muchos hacia una mayor integración, que podría llegar a ser irreversible, han impedido hasta ahora culminar el proceso. Nosotros pensamos que es imprescindible completar el camino emprendido, refundando la UE sobre bases federales, aun siendo conscientes de la ambición y el grado de dificultad que este empeño conlleva, si queremos que la UE cumpla con su principal objetivo, que es mejorar la vida de los europeos. Para ello, será necesario reformar el marco institucional de la Unión, siguiendo los principios de máxima participación y de claridad en cuanto a los objetivos (más democracia, más integración política, más eficacia, más equidad) y en cuanto al reparto de competencias entre las instituciones.

### **Una arquitectura institucional para una Europa federal**

La UE tiene una arquitectura institucional compleja, en la que conviven instituciones que

funcionan con un método intergubernamental –por unanimidad o por mayoría según los casos–, donde están representados los Estados que forman la Unión, y otras de carácter comunitario en las que se sitúan los representantes elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos y que –al menos teóricamente– son independientes de los Estados nacionales. Esta estructura prefigura ya un marco federal, en el que doctrinalmente existe una doble legitimidad: la de los Estados que forman la federación y la de los ciudadanos individuales como tales. Pero en el caso de la UE, la separación entre ambas fuentes de poder no se ha llegado aún a completar, sigue siendo algo confusa, y el funcionamiento del conjunto se resiente de ciertas imprecisiones legales o insuficiencias, que hacen que algunas instituciones no lleguen a cumplir las funciones que teóricamente les corresponderían, mientras otras se exceden en sus cometidos.

En una entidad federal, el equilibrio entre la representación de las entidades territoriales y la de los ciudadanos es esencial para que el conjunto funcione. En la UE esas funciones corresponden respectivamente al Consejo de la UE o Consejo, que actúa como una cámara territorial –al modo del Senado de Estados Unidos–, y al Parlamento Europeo, que actúa como una cámara baja común en representación directa de los ciudadanos. La equiparación de competencias y poderes entre ambas, aunque pueda haber casos particulares, es fundamental para que la delicada estructura federal no naufrague. El Parlamento tiene además el control del poder ejecutivo, que es la Comisión Europea. El poder judicial reside en el Tribunal de Justicia de la UE. Y coronándolo todo, está la institución de mayor nivel, el Consejo Europeo, que debe actuar como un Jefe de Estado colectivo sin responsabilidades directas en la gestión de los asuntos ordinarios, ni en la legislación.

Si esta arquitectura se completa adecuadamente, dando a cada institución las competencias que le corresponden y los instrumentos jurídicos, políticos y materiales que necesita para llevarlas a cabo, la UE ganará en solidez y eficacia y gozará de una mejor comprensión y un mayor apoyo entre los ciudadanos.

### **Las instituciones intergubernamentales: el Consejo Europeo y el Consejo de la UE**

La primera fuente de legitimidad de la UE son los Estados que la forman como miembros de pleno derecho, pues son ellos los signatarios de los tratados que la constituyen. La existencia de una entidad política supranacional solo se reconoce con la aprobación del TUE en Maastricht, en 1992, y se culmina con el reconocimiento en el Tratado de Lisboa (2007) de que la UE tiene personalidad jurídica propia. Hasta Maastricht, las comunidades europeas eran puramente intergubernamentales y esa herencia pesa todavía sobre el funcionamiento institucional actual de la Unión y entorpece en ocasiones el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

Tal como dice el artículo 15 del TUE, la principal responsabilidad del Consejo Europeo, como máxima institución de la Unión, es dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales. El tratado dice explícitamente que no ejercerá función legislativa alguna. No le corresponde al Consejo Europeo representar a los Estados miembros en funciones legislativas, esa es una función para el Consejo, actuando como cámara territorial en un parlamento bicameral, tal como lo hemos definido. No debería intervenir en ningún asunto concreto de la vida diaria de la Unión, más allá de las mencionadas directrices generales, excepto cuando se

traten temas que afecten a la soberanía, como puede ser la admisión de nuevos miembros, la firma de tratados internacionales o los asuntos de defensa.

Hasta aquí la teoría. En la práctica, muchos de los Gobiernos nacionales de los Estados miembros, especialmente los más poderosos, no tienen ningún interés en dejar en manos de la Comisión Europea y el Parlamento asuntos que afecten a sus intereses, ante el riesgo de que el resultado no les favorezca, y prefieren tratarlos por el método intergubernamental en el Consejo o en el Consejo Europeo. Esto es lo que ha pasado durante la crisis que empezó en 2008. El Consejo Europeo ha ido asumiendo cada vez más responsabilidades, en ocasiones partiendo de conversaciones entre dos jefes de Estado o de Gobierno e incluso por iniciativa de uno solo, en detrimento de las competencias de la Comisión, que se ha convertido en una mera auxiliar para dar forma a las decisiones tomadas por el Consejo Europeo.

Esto distorsiona completamente el equilibrio entre las dos fuentes de legitimidad al que antes aludíamos, y subvierte el marco institucional, ya que el Consejo Europeo adopta decisiones de carácter ejecutivo, y no solo en temas económicos, que podrían estar justificados en algún momento en razón de la urgencia, sino en otros como la emigración, que deberían ser asumidos por la Comisión Europea, mejor situada para actuar con neutralidad. El método intergubernamental no es transparente y presenta un déficit democrático, el Consejo Europeo no está sujeto al control del Parlamento, y no actúa siempre de manera equitativa. Hay Gobiernos que tienen más poder económico y político y lo usan para hacer prosperar sus tesis. Tampoco rinde cuentas ante los ciudadanos europeos, sino que cada jefe de Estado y de Gobierno lo hace ante el cuerpo electoral de su propio país.

Así, los ciudadanos no tienen posibilidades de elegir ni de controlar a la mayoría de los que han intervenido en decisiones que les afectan profundamente, como muchas de las que se han tomado durante la crisis.

Además, la regla del consenso hace que la mayoría de las decisiones sean muy difíciles de alcanzar, a través de arduas y largas negociaciones que normalmente dan al final un resultado muy pobre, y es un procedimiento muy lento ya que, salvo convocatorias extraordinarias, el Consejo Europeo se reúne cada seis meses y frecuentemente tienen que aplazar sus decisiones a una o dos reuniones posteriores.

Por su parte, el Consejo de la UE necesita también reformas que hagan más ágil y eficaz su cometido. En primer lugar, las distintas formaciones deberían poder elegir su propio presidente, por un periodo de dos años y medio prorrogable en otro, suprimiendo así la presidencia rotatoria, que podría quedar –si fuera necesario– en una secretaría rotatoria. Convendría, por otra parte, que el Eurogrupo fuera oficializado como formación permanente en los tratados, aun considerando su relación con el Ecofin. Y, lo más importante, es necesario revisar los asuntos que deben decidirse por unanimidad para reducirlos al mínimo, es decir, a asuntos como la adhesión de nuevos miembros o la firma de tratados internacionales o algunos asuntos de la PESC que puedan afectar a la soberanía de los Estados miembros, y llevar el resto –incluidos los temas impositivos y la armonización de algunas leyes– al campo de la mayoría cualificada. Se trata de evitar, hasta donde sea razonable, que un Estado miembro pueda impedir la puesta en marcha de medidas que benefician al conjunto.

La deriva, durante los últimos años, hacia el método intergubernamental sobre el comunitario ha deteriorado el funcionamiento del marco institucional, ha erosionado la democracia y la

transparencia, y es en buena parte la causante de la desafección ante la Unión que ha afectado a grandes capas de la población. Es necesario, por lo tanto, reforzar el método de la Unión, delimitar las competencias, dotar de más poder a las instituciones propiamente comunitarias, en favor de la garantía de igualdad, y expresarlo claramente en los Tratados para evitar tergiversaciones o errores futuros.

### **Las instituciones comunitarias: el Parlamento Europeo y la Comisión Europea**

Junto con los Estados miembros, la segunda fuente de legitimidad de la UE son los ciudadanos, que están representados en la arquitectura política de la Unión por dos instituciones que surgen del *demos* europeo, bien directamente por sufragio universal, el Parlamento Europeo, o indirectamente (a través del Parlamento Europeo), la Comisión Europea. Las funciones de ambos y su interacción representan el método comunitario por contraste con el método intergubernamental del Consejo y el Consejo Europeo. Las competencias de ambos han aumentado enormemente desde su creación, a través de los sucesivos tratados. El Parlamento Europeo ha pasado de ser meramente consultivo a tener poder de codecisión en la mayoría de las materias, y la Comisión Europea ha crecido en volumen, competencias, capacidad legislativa y de gestión. No obstante, les falta mucho camino por recorrer si pensamos en una estructura de carácter federal, en la que los ciudadanos se vean realmente representados, capaz de adoptar decisiones transparentes, democráticas y equitativas.

Este año, en el que se elige un nuevo Parlamento Europeo, es un buen momento para analizar por qué los ciudadanos europeos muestran

su desinterés con una participación muy baja, especialmente en algunos países. Las elecciones al Parlamento Europeo están demasiado nacionalizadas, se llevan a cabo en cada país con sistemas distintos, incluso en fechas diferentes. Habitualmente los partidos políticos de cada país las utilizan para dirimir una vez más sus querellas internas en clave nacional, y de lo que menos se habla es de Europa. Es difícil así que los electores tomen conciencia de lo que están votando y de su importancia. Si tuvieran lugar en toda la Unión el mismo día y con el mismo sistema, aunque fueran en circunscripciones nacionales, y si hubiera listas transnacionales, aunque fueran parciales, la percepción de estar votando instituciones comunes sería mucho mayor.

Las resoluciones que aprueba el Parlamento Europeo no tienen apenas difusión –o ninguna en absoluto– en los Estados miembros. Los medios de comunicación rara vez se ocupan de ellas, la población las desconoce en su inmensa mayoría. La sensación general es que es una institución poco útil y que las decisiones se toman en el Consejo Europeo, y más precisamente, por alguno o algunos de sus líderes.

No obstante, el Parlamento Europeo –como institución comunitaria elegida por sufragio directo– es la única en la que los ciudadanos europeos pueden verse representados y la única que puede darles garantía de democracia y de rendición directa de cuentas. Si queremos combatir el desafecto de la población, es necesario reforzarla, y ponerla en el primer plano de la arquitectura comunitaria. En primer lugar, suprimiendo los procedimientos legislativos especiales –o procedimientos de consulta–, y extendiendo el procedimiento legislativo ordinario –o de codecisión del Parlamento Europeo con el Consejo– a todos los asuntos, también a los de carácter económico (incluidos los relativos a impuestos), así como los acuerdos internacionales

en el marco de la PESC. Además, debe tener iniciativa legislativa plena, al igual que el Consejo, sin perjuicio de la preferencia de la Comisión Europea para redactar los proyectos. Debería dotársele también del poder de realizar una moción de censura constructiva sobre el presidente de la Comisión, por mayoría absoluta. Y, finalmente, necesita un procedimiento de votación para los asuntos relativos al euro –similar al del Ecofin–, que garantice una mayoría de los Estados miembros que tienen la moneda única, incluso aunque los debates se extiendan a todo el Parlamento Europeo. Así configurado y con estas competencias, se convertiría en una auténtica cámara baja federal y sería mejor comprendida y apoyada por la mayoría de los ciudadanos europeos.

La Comisión Europea, por su parte, debe ser el auténtico Gobierno europeo, el único poder ejecutivo de la Unión, excepto en aquellos asuntos explícitamente reservados al Consejo Europeo, que –como hemos dicho– deben restringirse al mínimo. Para asumir este papel, la Comisión Europea necesita ser completamente independiente, estar exenta de toda influencia o mediatización por parte de los Estados miembros, que ya tienen sus canales –Consejo y Consejo Europeo– para hacerla efectiva en el conjunto institucional de la UE. Esto no está sucediendo ahora. En el sistema actual, los comisarios son realmente nombrados por los Estados miembros, de acuerdo con el color político de su Gobierno, con lo cual la Comisión Europea es siempre un colegio formado –al menos– por populares, socialistas y liberales, que objetivamente solo puede llevar a cabo un programa técnico, nunca político, puesto que no existe unidad de criterio entre ellos (por ejemplo en la Comisión Europea saliente, el Comisario de educación y juventud es de Fidesz húngaro y el de asuntos económicos es del Partido Socialista

francés). Los Estados miembros ejercen así su influencia permanente en la Comisión Europea ya que, en última instancia, cada uno es responsable –y normalmente leal– ante quien realmente lo designa, que en el caso de los Comisarios es el Gobierno de su país, no el presidente de la Comisión, y por tanto es difícil que actúen con neutralidad cuando algo afecte al país del que provienen.

Con todo, el peor efecto de este sistema es que el elector europeo se encuentra con que, en realidad, vote lo que vote, la Comisión Europea, es decir el Gobierno de la Unión, va a ser una coalición de todos los partidos que tengan algún poder en Europa y, aunque su voto haya resultado mayoritario, puede suceder que el Comisario que más afecte a su actividad sea de un signo político contrario. Además, no puede cambiarlo, un ciudadano polaco no puede votar al Gobierno lituano y por tanto no puede impedir que haya un Comisario del Partido Socialdemócrata a cargo de la cartera comunitaria de Sanidad. En realidad, el votante europeo no tiene alternativa, no puede elegir entre políticas europeas diferentes, porque la Comisión Europea siempre abarca casi todo el espectro político. En consecuencia, si no está de acuerdo con lo que se está haciendo, su única posibilidad de mostrar su rechazo es votar a partidos marginales o minoritarios, normalmente populistas y antieuropeos, o abstenerse. Estamos haciendo que se confunda a la UE con unas determinadas políticas coyunturales, y que si se rechazan estas se rechace también aquella.

La independencia de la Comisión Europea comienza porque el Consejo Europeo, tras las preceptivas consultas, nombre como candidato a presidente a quien pueda obtener la mayoría del Parlamento Europeo, como ya viene sucediendo desde la elección anterior, preferiblemente un cabeza de lista en la elección al

Parlamento Europeo. Rechazamos la idea ampliamente debatida de fusionar los puestos de presidente del Consejo Europeo y presidente de la Comisión Europea en una sola figura –en línea también con la opinión del Grupo Spinelli–, ya que produciría una mezcla indeseable entre las esferas intergubernamental y comunitaria, que deben estar claramente separadas, y entre distintos niveles de decisión. Además, sería muy perjudicial para la independencia de la Comisión Europea, que podría pasar a ser, en la práctica, un apéndice del Consejo Europeo.

Lo más importante es que –una vez investido por el Parlamento Europeo– el presidente pueda elegir libremente a los comisarios, que no podrían ser más de 18, sin recibir ninguna propuesta de los Estados miembros, es decir, con criterios exclusivamente técnicos y políticos, aunque lógicamente deba respetar ciertos equilibrios territoriales y de género, de acuerdo con el apoyo político del que goce, del mismo modo que se hace en cualquier Estado miembro. Solo así los ciudadanos europeos identificarán la Comisión Europea con un determinado color político –o una coalición– de acuerdo con los resultados electorales, y con unas determinadas políticas que tendrán la opción de cambiar en la elección siguiente.

El segundo aspecto esencial de la independencia de la Comisión Europea, como Gobierno europeo, consiste en que los presupuestos que maneja no provengan de los presupuestos de los Estados miembros, como sucede en la actualidad en su inmensa mayoría. El que paga, manda. Y el que paga más, manda más. Aquí está el origen de la limitación democrática de la UE. La Comisión Europea responde de la forma en que gasta el dinero ante aquellos que se lo proporcionan, es decir, responde ante los Estados miembros, aunque recibe su legitimidad de los ciudadanos. Si los presupuestos provinieran de

los ciudadanos, respondería ante ellos, y sería realmente independiente de los Estados miembros. Para conseguirlo sería necesario que las instituciones europeas, es decir, la Comisión Europea, contando con el poder de codecisión del Parlamento Europeo y el Consejo, tuvieran la capacidad de implementar impuestos directos e indirectos al menos en un porcentaje determinado de los presupuestos, que iría aumentando progresivamente hasta que la financiación fuera completamente independiente de los Estados miembros. Entonces la Comisión Europea tendría un verdadero poder, y sería un poder realmente europeo.

Por otra parte, los presupuestos actuales de la UE, poco más del 1 % del PIB conjunto, son ridículamente bajos si hablamos de políticas europeas en sentido federal. Absolutamente insuficientes para llevar a cabo una política social europea, con garantía última, por ejemplo, del seguro de desempleo o del salario mínimo, que tendrían un enorme impacto en la percepción ciudadana de la utilidad de la Unión, o de inversiones importantes (y anticíclicas) en infraestructuras o en I+D+i, o para promover una auténtica convergencia económica y social entre los Estados miembros, requisito imprescindible de la unidad. Para hacernos una idea, un país federal bastante descentralizado, como Estados Unidos, dedica al Gobierno federal un 16 % del PIB (aunque el 20 % de esa cantidad se dedica a defensa). El manifiesto Piketty habla de un presupuesto europeo del 4 %, mientras el Grupo Spinelli menciona el Informe MacDougall, que predijo ya en 1977 que la UEM requeriría un presupuesto de un 5 % del PIB. Este parece un porcentaje razonable para una Europa federal, al menos mientras no tenga competencias en defensa. Naturalmente, debería ser considerado un objetivo al que acceder progresivamente, pero debemos ser conscientes de que con

un 1 % de presupuesto hablar de federalismo es una ironía.

Un Parlamento Europeo elegido en una sola votación europea, con competencias similares a las de cualquier parlamento nacional, controlando a una Comisión Europea formada según criterios políticos de mayoría, totalmente independiente de los Estados miembros, y dotada de un presupuesto autónomo y suficiente, serían una base sólida de una Unión Federal Europea y serían tremendamente eficaces en resolver los problemas comunes de los ciudadanos europeos que deban ser tratados a su nivel, sin perjudicar las competencias que correspondan a los Estados, regiones o ciudades de acuerdo con el principio de subsidiaridad.

Aunque creemos que lo que acabamos de describir es la clave de arco de la arquitectura política que haría realidad una unión federal, hay otras reformas que deben ser abordadas, a la luz de la experiencia, para hacer a la UE más eficaz y próxima a los ciudadanos, entre las que podemos citar, sin ánimo de ser exhaustivos:

- Elaborar un nuevo estatuto del BCE para que sea responsable, no solo de la estabilidad monetaria sino también de promover el crecimiento y el empleo y prestatarlo oficial de último recurso.
- Completar la UEM hasta crear una política económica y fiscal común, lo que incluiría, entre otros, la creación de un Fondo Monetario Europeo (sobre la base del MEDE), una Agencia Europea de Calificación, un vicepresidente de Hacienda en la Comisión Europea (y presidente del Ecofin y el Eurogrupo) con un tesoro europeo (en principio para la eurozona) que pueda financiarse con eurobonos, oficializar el Eurogrupo, y completar la unión bancaria con un fondo de garantía de depósitos europeo, así como integrar definitivamente los

- acuerdos intergubernamentales, como el pacto fiscal, en el acervo comunitario.
- Reforzar la capacidad del Tribunal de Justicia de la UE para actuar como un Tribunal Constitucional, dotándolo de la capacidad de dirimir conflictos de competencias entre las instituciones europeas, incluido el Consejo Europeo, y de actuar contra las violaciones del Estado de derecho y de los valores que recoge el Artículo 2 del TUE.
  - Precisar el alcance futuro del Artículo 42 del TUE relativo a la política común de seguridad y defensa y abrir la puerta a la creación de la estructura necesaria para poder hacer efectivo el compromiso de defensa mutua que contiene el Artículo 42.7.
  - Revisar las funciones y competencias del Comité de las Regiones, de modo que las regiones y ciudades tengan una mayor influencia en las decisiones que se adopten, regulando por ejemplo que deban ser consultadas obligatoriamente por el Parlamento Europeo y el Consejo ante cualquier acto legislativo que las afecte.
  - Reformar la normativa de participación ciudadana, para promoverla, haciendo más accesible la iniciativa ciudadana europea, que debería dirigirse directamente al Parlamento Europeo, y la posibilidad de referéndums europeos.
  - Regular los distintos grados de asociación para países que no puedan o no quieran ser miembros de pleno derecho de la UE o los que no acepten ulteriores revisiones de los Tratados, de forma que no haya asociaciones a la carta sino siguiendo uno u otro modelo.

### **La tercera convención**

Los cambios que la UE necesita perentoriamente, y que hemos tratado de esbozar aquí de forma sumaria, implican una modificación mayor de los tratados según un proceso de revisión ordinario, lo que requiere –dada su importancia– la convocatoria de una convención. El procedimiento puede ser iniciado por el Gobierno de cualquier Estado miembro, por el Parlamento Europeo o por la Comisión Europea mediante la presentación de un proyecto de revisión. En este caso, sería aconsejable que fuera el Parlamento Europeo surgido de la elección del mes de mayo el que tomara la iniciativa, como depositario de la legitimidad democrática que solo pueden dar las urnas, en línea con la resolución aprobada el 16 de febrero de 2017, si es que en el nuevo Parlamento Europeo existe una mayoría favorable a la reforma similar a la de su predecesor.

Si el Parlamento Europeo toma esta iniciativa, y el Consejo Europeo aprueba estudiar la propuesta por mayoría simple, su presidente convocará la convención, que sería la tercera después de la que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (1999-2000), y la que elaboró el proyecto del nonato Tratado Constitucional Europeo (2001-2003). La convención estudiará el proyecto de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que es la que aprobará definitivamente las modificaciones que deben ser introducidas en los tratados.

De acuerdo con el artículo 48 del TUE, la convención estará compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, y si la reforma afecta al ámbito monetario –como será necesariamente el caso– del

BCE. El Grupo Spinelli propone incluir también al Comité de las Regiones, lo que parece una excelente idea ya que –como hemos dicho– es imprescindible revisar el papel que las regiones y las ciudades deben jugar en la arquitectura institucional de la Unión. Nosotros añadiríamos además al Comité Económico y Social, para dar la oportunidad a las organizaciones de trabajadores y empresarios, y otros grupos de interés, de aportar sus puntos de vista.

Pero más allá de los que integren formalmente la convención, lo más importante será la forma en que lleve a cabo su trabajo, para evitar que una vez más los ciudadanos europeos se sientan ajenos y distantes de lo que se discute y su resultado. Es imprescindible que el proceso de elaboración de la propuesta sea participativo, abierto, inclusivo y transparente, y que involucre a la sociedad civil de cada uno de los Estados miembros, mediante debates abiertos a los ciudadanos, buscando la cooperación de los medios de comunicación para difundir las propuestas y su tratamiento, implicando a partidos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones. Es decir, es imprescindible que el debate esté en la calle y los ciudadanos sean conscientes del alcance de lo que se está discutiendo y cómo puede afectar a sus vidas. Solo así la reforma saldrá de los círculos políticos, a veces poco comprendidos por la mayoría de la población, y adquirirá una legitimidad social que será muy útil cuando llegue el momento de la ratificación. Probablemente el fracaso de la ratificación del Tratado Constitucional en Francia y Holanda, en 2005, se debió –además de a intereses de determinados actores políticos nacionales– a la falta de conocimiento de la población sobre el contenido de la propuesta, sus causas y sus objetivos.

En cuanto al final del proceso de reforma, el punto 4 del Artículo 48 del TUE dice literalmente

que “[...] las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”, y este es sin duda el aspecto más conflictivo y complicado del proceso de reforma. En primer lugar, porque aquí se rompe el principio de la doble legitimidad Estados/ciudadanos que es el fundamento de la Unión. Hay Estados miembros en los que la ratificación requiere un referéndum, otros en los que se lleva a cabo una consulta no vinculante y otros en los que los electores no son consultados. Por tanto, no todos los ciudadanos europeos votarán la reforma de los tratados, se fragmenta el *demos* europeo, y aun aquellos que voten tampoco lo harán simultáneamente, con lo cual el voto de unos puede influir en el de otros. Para mantener la doble legitimidad el procedimiento adecuado sería que la reforma fuera primero aprobada por los Gobiernos de los Estados miembros, después por el Parlamento Europeo y a continuación se convocara un referéndum europeo en el que participaran todos los ciudadanos de la Unión, para aprobar la reforma por mayoría simple en circunscripción única. Esto sería una prueba definitiva de la existencia de una soberanía europea y crearía en los ciudadanos la percepción definitiva de ser propietarios y responsables de la UE.

La unanimidad hace, además, muy difícil que prospere cualquier reforma de cierta profundidad, y ofrece a los Estados miembros –particularmente a los pequeños– un poderoso instrumento de negociación para obtener ventajas o excepciones, como fue el caso de Dinamarca en 1993 en relación con el Tratado de Maastricht, y de Irlanda en 2002 en relación con el Tratado de Niza. El Grupo Spinelli propone que ulteriores modificaciones de los tratados no requieran unanimidad y puedan entrar en vigor cuando hayan sido aprobadas por las cuatro quintas

partes de los Estados miembros que representen al menos tres cuartas partes de la población. A los Estados miembros que no aprobaran la reforma se les ofrecería un estatuto de asociación.

Evidentemente, este sería un gran paso que facilitaría las reformas que ahora pueden ser bloqueadas por un solo Estado miembro, y probablemente disuadiría a alguno de la tentación de no ratificar. Pero en esta ocasión eso es imposible, porque la reforma tiene que ser hecha de acuerdo con lo establecido en el TUE actual, y aunque el apartado 5 del artículo 48 indica que “[...] si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un tratado modificativo de los tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”, ese examen no puede en ningún caso privar a un Estado miembro del derecho que le otorga el resto del TUE y en particular el apartado 4 de ese mismo artículo. La renuncia a la unanimidad, así como el referéndum de ratificación europeo, podrán incluirse –y sería conveniente– en la reforma que ahora se aborde, pero –si finalmente se introducen en los tratados– solo serán de aplicación en las siguientes reformas.

## Conclusión

Las reformas que aquí se presentan –a veces de un modo esquemático, debido al formato– pueden parecer muy ambiciosas, especialmente en algunos aspectos, pero en realidad son la continuación lógica de las que se han hecho hasta ahora, y una consecuencia inevitable de la situación interior y exterior de Europa. Creemos que es el momento de emprender decididamente el camino hacia la Unión Federal para superar el

actual deterioro político y el consiguiente peligro de desintegración de la UE, y estamos convencidos de que, si se explica bien, gozará al final del apoyo de una mayoría de europeos.

No obstante, sabemos que no será nada fácil llegar a un acuerdo sobre el alcance y contenido de las reformas institucionales y normativas que la UE necesita para avanzar por ese camino, y –sobre todo– que ese acuerdo sea ratificado por todos y cada uno de los Estados miembros. Hay muchas fuerzas anti-europeas –internas y externas– a las que no les interesa en absoluto que ese proyecto prospere y se convierta en una realidad, y que harán todo lo posible por impedirlo. Algunas de esas fuerzas tienen el poder ahora en ciertos Estados miembros, como Hungría, Polonia o Italia, y podrían hacer naufragar el intento, aunque probablemente no en su inicio. No obstante, en cinco años, lo que ha de durar la nueva legislatura europea, pueden pasar muchas cosas, y las opiniones e intereses pueden realinearse en un sentido u otro. Al final la sensatez acaba por imponerse, aunque sea a pequeños pasos. Y ahora lo más sensato es avanzar.

La existencia de sectores eurófobos no debe paralizar el proceso, sino servir de estímulo para ofrecer a los ciudadanos europeos algo mejor de lo que hay ahora. Lo peor que se puede hacer ante los que atacan a la UE es no hacer nada, la parálisis da alas a los contrarios a la integración. Como los lobos acosan a su presa cuando está cansada o enferma, así los populismos nacionalistas y antieuropeos atacan a una Unión debilitada por su alejamiento de los ciudadanos, su estructura institucional incompleta, sus errores y el déficit democrático de sus decisiones durante la crisis, que han conducido a una mayor desigualdad entre países y entre sectores sociales.

Solo un nuevo impulso político, que democratice las instituciones y las acerque a los ciudadanos, la extensión del método comunitario – sin duda más justo y neutral–, la construcción de una unión política federal sólida que pueda gestionar una unión económica y fiscal real en beneficio de todos, la consolidación de una

estructura más eficaz, más transparente, con políticas más sociales, puede combatir las tendencias disgregadoras y devolver a los ciudadanos europeos la esperanza en un futuro mejor en el camino de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa.

# El desafío de la ciudadanía europea: libertad, participación, bienestar y cultura

Domènec Miquel Ruiz Devesa\*

La ciudadanía europea fue una gran aportación española al proyecto de integración, que hoy reconocen los tratados, los cuales incorporan además la Carta de Derechos Fundamentales.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico comunitario otorga a los ciudadanos de los Estados miembros un catálogo de derechos, así como un sistema de protección jurisdiccional de estos ante el Tribunal de Justicia, que se añade a los derechos que emanan de las constituciones nacionales.

Además, todos los Estados miembros son parte del Consejo de Europa, en el marco del cual opera el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyas sentencias son asimismo de obligado cumplimiento.

La ciudadanía europea dispone por tanto de un enorme potencial movilizador popular en favor de la unidad europea, pero para ello debiera ser completada, conocida y sentida, de modo que sea integral y multidimensional.

Decía Luuk Van Middlelaar en su famoso ensayo *Le passage à l'Europe* (2012) que hay tres maneras de conseguir el apoyo de las personas a un proyecto político nacional o supranacional.

Una primera aproximación es la de la democracia griega, que otorga a los individuos un derecho de participación en la toma de decisiones sobre el ente político en cuestión.

Un segundo modelo es el de la república romana (después imperio), que concedía a sus ciudadanos determinados beneficios materiales (dinero, cuotas de grano o pan, espectáculos públicos) para garantizarse su apoyo.

La tercera estrategia es la que este autor denomina alemana, la cual consistía en apelar a

---

\* Este artículo recoge las opiniones del autor y no representa las posiciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

una lengua o cultura comunes, inspirada por el romanticismo, para conseguir la adhesión de la gente.

Simplificando, podría decirse que el primer enfoque apela a la mente, el segundo al estómago y el tercero al corazón.

Será pues necesaria una combinación de las tres aproximaciones para que construir una ciudadanía europea capaz de ser ejercida, disfrutada y sentida en plenitud por la gran mayoría de los europeos y de los que viven en Europa.

Desde un punto de vista conceptual, los derechos de ciudadanía pueden clasificarse en cuatro dimensiones. La primera corresponde a las libertades civiles (libertad de pensamiento y expresión, libertad religiosa, etc.). La segunda es la relativa a los derechos políticos (derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y ser candidato en las elecciones, etc.).

Estas dos categorías, que es posible agrupar bajo el epígrafe de derechos civiles y políticos, responde al modelo griego de ciudadanía.

El tercer grupo es el de los derechos económicos y sociales (educación, sanidad, seguridad social, etc.), y que corresponde de alguna manera con la vía romana de ciudadanía.

La cuarta posible categoría incluiría derechos en su día llamados de última generación, como el derecho al medioambiente o a la cultura, pero que podríamos englobar en el derecho a disfrutar de una vida plena en clave posmaterialista, una vez garantizadas las condiciones de vida materiales mínimas.

Esta cuarta dimensión, en clave posnacionalista, podría equipararse al enfoque alemán o romántico de ciudadanía.

Es importante tener en cuenta que este modelo multidimensional de ciudadanía es indivisible para que pueda operar correctamente.

De poco sirven los derechos civiles y políticos y el disfrute de la cultura si una buena parte de

las personas no tienen cubiertas las necesidades materiales más elementales.

Al mismo tiempo, un modelo como el que se encuentra en determinados países asiáticos, donde se provee el bienestar social (si bien con un alto grado de desigualdad), pero sin libertad de expresión o de participación, resulta altamente insatisfactorio; al menos es impensable en la sociedad occidental.

¿Qué papel desempeña la UE en la provisión de estos derechos de ciudadanía?

En el capítulo de los derechos civiles y políticos, es evidente que la UE es la parte del mundo donde estas libertades son más extensas y están mejor protegidas, tanto por los Estados miembros como por las propias instituciones de la UE y el sistema del Consejo de Europa.

Lo que no quiere decir que esté todo dicho en este terreno. En lo relativo a la protección de los derechos fundamentales, sigue pendiente la ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos por la propia UE.

Pero la vía griega a la ciudadanía europea puede sin duda dar más de sí, sobre todo en lo relativo al refuerzo de las instituciones de la UE que más directamente representan a los ciudadanos, como el Parlamento Europeo.

Dicho de otra manera, toda reforma institucional tendente a reforzar la cámara directamente elegida por los ciudadanos constituye un impulso a la dimensión política de la ciudadanía europea.

En consecuencia, es preciso asentar el principio del *Spitzenkandidaten*, ensayado por primera vez en los comicios europeos de 2014, de modo que el Consejo Europeo nomine siempre como candidato a presidir la Comisión a aquel que cuente con la mayoría más amplia en el Parlamento Europeo tras cada elección.

Asimismo, es imprescindible constituir una circunscripción electoral paneuropea para desnacionalizar las elecciones europeas y generar

un auténtico debate continental. La declaración franco-alemana de Meseberg reitera esta propuesta con vistas a las elecciones al Parlamento Europeo de 2024. En la misma línea, hay que incentivar que los partidos políticos europeos presenten programas electorales comunes y unifiquen sus campañas de propaganda electoral.

En tercer lugar, hay que redimensionar el poder del Consejo y del Consejo Europeo. El Parlamento Europeo debe codecidir en todas las materias con el Consejo, lo que requerirá sin duda reformar los tratados.

También es necesario democratizar la toma de decisiones en el Consejo, aboliendo los vetos nacionales, sobre todo en lo relativo a política exterior, tributos, recursos propios y presupuesto plurianual. El Tratado de Lisboa ofrece posibilidades en este sentido, mediante las pasarelas, siempre que haya acuerdo unánime de los Estados miembros para su activación.

Por último, hay estudiar seriamente la propuesta de reunir en la misma persona las presidencias del Consejo Europeo y la Comisión, con la finalidad de reducir el desequilibrio en favor del primero, una posibilidad que no excluye la actual redacción de Tratado de Lisboa. Así, el Consejo Europeo elegiría como su presidente al presidente de la Comisión previamente elegido bajo el principio del *Spitzenkandidat*, lo que también podría dar lugar a la figura de un “presidente de Europa”, a la altura de los líderes de potencias continentales como Rusia o Estados Unidos.

En lo relativo a los derechos económicos y sociales, también podemos decir que es Europa donde más amplio y generoso es este catálogo, incluso teniendo en cuenta el desgraciado crecimiento de la desigualdad como consecuencia de las equivocadas políticas de ajuste fiscal a ultranza emprendidas por las instituciones de la UE y controladas por el centroderecha en el periodo 2009-2014.

Desde el punto de vista de la ciudadanía europea, el bienestar social sigue siendo la responsabilidad principal de los Estados miembros, si bien la UE ha reforzado sensiblemente los derechos laborales de los trabajadores.

Unos Estados que tienen una capacidad más limitada de recaudación fiscal en el marco de la globalización financiera y productiva, y que a la vez deben cumplir con los límites de déficit público y de deuda soberana fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por tanto, es razonable que la ciudadanía europea disponga de una fuerte dimensión social, lo que de paso contribuiría a aumentar el apoyo ciudadano al proyecto de integración. Es cierto que en la legislatura 2014-2019 se ha aprobado el Pilar Europeo de Derechos Sociales, pero no es legalmente vinculante.

El proyectado presupuesto de la eurozona, en su versión anticíclica, podría financiar un seguro europeo de desempleo complementario del nacional.

Yendo más allá, la UE, si se mantienen en el tiempo las bajas tasas de inflación, podría sin ninguna dificultad garantizar una renta mínima a los ciudadanos de la eurozona, incluso como una aportación esporádica o anual, a través del BCE, y por tanto sin ningún impacto en los déficits públicos. Esta transferencia es posible en el marco de los actuales estatutos del BCE, siempre que no se esté alcanzando el objetivo de inflación.

Por último, es imprescindible impulsar la dimensión cultural de la ciudadanía europea, primero porque el ser humano no se contenta con colmar sus necesidades materiales, y segundo porque el sentimiento de pertenencia a la UE requiere un componente emocional desde un enfoque posnacionalista que solo pueden despertar las artes, el conocimiento de la historia compartida y la creatividad.

El refuerzo de la identidad europea es un objetivo concreto de la Unión, al menos desde el Consejo Europeo de Stuttgart de junio de 1983, que requiere un renovado impulso.

Concretamente cabe acordar un currículo común de educación para la ciudadanía europea y mundial, y establecer un programa que promueva las investigaciones y la difusión de la herencia cultural europea, pues esta no es la mera suma o yuxtaposición de las actuales culturas nacionales.

Sin estos dos elementos, una gran parte de los ciudadanos europeos seguirá desconociendo los derechos y oportunidades que le ofrece la Unión, así como sus orígenes, valores y acervo cultural compartido. Resulta difícil amar lo que no se conoce.

La UE dispone en consecuencia de muchas posibilidades para reforzar el contenido de la ciudadanía europea desde el punto de vista civil, político, económico, y cultural, incluso sin reformar los tratados, si se logran construir las mayorías políticas necesarias en el Consejo y en el Parlamento Europeo para hacerlas realidad.

Una ciudadanía europea que no debiera por cierto limitarse a los que tienen la nacionalidad de un Estado miembro, sino ampliarse también a la población inmigrante, al menos en sus elementos fundamentales.

Las elecciones del 26 de mayo de 2019 son la ocasión perfecta para que los partidos políticos hagan sus propuestas en torno a lo que debe ofrecer la ciudadanía europea en los próximos años, y para que los ciudadanos decidan en consecuencia.

# 2018, un año de lento progreso en la reforma del área euro

Víctor Echeverría

Completar la unión monetaria se ha convertido en una prioridad de política económica europea para los países del área euro. En ausencia de un fortalecimiento adicional de la unión, no se puede descartar que, en el futuro, ante la llegada de un *shock* específico a alguno de los países miembros, se vuelva a temer por la eventual ruptura del área monetaria. A pesar de que existe un consenso amplio sobre la necesidad de acometer las reformas necesarias para garantizar la irreversibilidad de la moneda única, las diferencias entre los Estados miembros sobre los pasos que hay que seguir para alcanzar ese objetivo son elevadas. La consecuencia es que los avances en el fortalecimiento del área son lentos, dejando, mientras tanto, al área monetaria expuesta ante la posible llegada de *shocks* negativos.

La dificultad para alcanzar acuerdos se deriva no solo de las divergencias de opinión respecto a los pasos que hay que seguir, sino que el propio diagnóstico sobre la crisis económica es muy diferente en los distintos países. Así, sin un diagnóstico común, con opiniones diferentes respecto al

papel de las instituciones europeas en la economía, los países miembros están teniendo grandes dificultades para alcanzar acuerdos.

Si bien a lo largo de los debates específicos existen matices importantes en las posturas de cada país que se irán desarrollando en el texto, pueden destacarse dos grandes posturas diametralmente opuestas. Una postura generalmente identificada con los países del norte de Europa considera que la clave para que la unión monetaria funcione de manera adecuada es que los países miembros deben converger en términos económicos y de productividad. Si se produce esta convergencia, se reducirían los desequilibrios dentro de la unión monetaria: por ejemplo, un aumento de la productividad de los países con déficit por cuenta corriente (tradicionalmente los del sur de Europa) permitiría reducir estos déficits. La mejora de la productividad de estos países generaría también una reducción correspondiente del saldo por cuenta corriente de países como Alemania y, por tanto, permitiría unas condiciones de crecimiento más equilibrado. La consecuencia sería que las posiciones financieras

de los países también se irían equilibrando, de forma que el conjunto de los países del área euro estaría menos expuesto a *shocks* específicos que puedan provocar cambios en los flujos de inversión. Con esta mayor protección, los países tendrán una menor necesidad de salir del área euro y acometer devaluaciones, de manera que los temores sobre una eventual salida del área euro se reducirían.

Para que se produzca esta convergencia, según esta visión, los países con menores niveles de productividad deberían acometer reformas de sus mercados de productos (es decir, de bienes y servicios) y de factores (particularmente, del mercado laboral) que facilitasen la asignación de recursos eficiente en estos países. Estas reformas permitirían aumentar la competitividad y crecer más, facilitando la convergencia a nivel europeo.

En segundo lugar, desde esta perspectiva, la irreversibilidad del área euro se garantizaría también si se tomasen medidas para facilitar la sostenibilidad fiscal de los países. Así, los países con un nivel de deuda pública elevada están expuestos a un deterioro de las condiciones de financiación del conjunto de la economía. Según esta teoría, los temores sobre la integridad del área euro se deben no solo a la pérdida de competitividad, sino a que las políticas fiscales excesivamente expansivas acaban siendo incompatibles con la permanencia en el área euro del país.

Desde esta perspectiva, las reformas necesarias para que el área euro sea irreversible tienen que ver con la reducción de riesgos a nivel nacional, tomando la forma de una mayor consolidación fiscal y las reformas descritas anteriormente. Para estos países, por tanto, la arquitectura común debe ser mínima y, en cualquier caso, deberá implementarse después de que se acometan las reformas mencionadas a

nivel nacional. Solo así se evitará el riesgo moral que podría suponer que los países de baja productividad y con finanzas públicas insostenibles obtengan algún tipo de garantía del resto de países miembros.

Frente a esta postura, otros países subrayan la necesidad de dotar la unión monetaria de los mecanismos comunes necesarios para hacer frente a *shocks* externos. Desde esta perspectiva, ante la ausencia de política monetaria autónoma, los países miembros deben dotarse de otras medidas que permitan que, ante la eventual incidencia de *shocks* a países específicos, se disponga de mecanismos comunes que faciliten la mitigación de estos.

Estos mecanismos pasan por la introducción de elementos adicionales en la unión monetaria. Así, para garantizar la irreversibilidad de esta no se deben acometer solamente medidas a nivel nacional, sino que se deben desarrollar instrumentos a nivel europeo. Estos instrumentos deben permitir avanzar hacia la creación de una unión financiera, que incluya la unión bancaria y de mercado de capitales, la creación de una unión fiscal y la dotación de instrumentos de gobernanza comunes.

Si bien estas posturas parecen difícilmente reconciliables, en el último año se ha producido un intenso debate entre los países del área euro con posturas diferentes y se han acordado algunas medidas para facilitar la integración europea, que se analizan a continuación. El resto del documento está organizado de la siguiente manera. La siguiente sección analiza cómo los rasgos del crecimiento económico europeo recientes han hecho que siga siendo necesaria la reforma del área euro. En la tercera sección se revisan los avances en la reforma a lo largo de 2018, tomando como punto de partida la hoja de ruta propuesta en diciembre de 2017 por la Comisión Europea para este año, analizando los

acuerdos alcanzados a lo largo del año. Finalmente, se concluye con una reflexión sobre las dificultades para acometer reformas de calado que han quedado patentes a lo largo de 2018 y la urgencia con la que estas reformas deberían ver la luz.

### **La recuperación económica: señales de que la reforma del área euro sigue siendo necesaria**

Desde 2014 el área euro ha producido tasas de crecimiento positivas en un contexto generalmente benigno para la actividad económica. Si bien esta continuada recuperación económica del área euro podría sugerir que se ha logrado estabilizar el funcionamiento de la moneda común, algunas características de la recuperación apuntan a la necesidad de acometer reformas de calado.

En primer lugar, la persistencia de desequilibrios comerciales entre los países miembros apenas se ha corregido. En los últimos años, el saldo por cuenta corriente de países de la periferia como España o Portugal han ido mejorando sustancialmente, pasando desde mínimos precrisis de -12 y -10% del PIB a niveles moderadamente positivos actualmente. Sin embargo, el saldo por cuenta corriente de los países del núcleo ha seguido aumentando: el saldo por cuenta corriente de Alemania se sitúa cerca del 8%, frente a niveles del 5% antes de la crisis.

Así, si durante el periodo anterior al estallido de la crisis la elevada necesidad de financiación de los países de la periferia fue una vulnerabilidad en un contexto de ruptura de los flujos dentro del área euro, en la recuperación se sigue observando que algunos países del centro, como Alemania, mantienen su elevada capacidad de financiación, mientras los países de la

periferia mantienen una capacidad de financiación mucho más reducida. Esta evolución es particularmente preocupante toda vez que los países del núcleo mantienen sus saldos positivos a pesar de que en el periodo 2011-2015 su crecimiento económico fue sustancialmente mayor que el del promedio del área euro. Adicionalmente, durante los episodios recientes de aversión al riesgo en los mercados financieros, se ha seguido observando que la deuda del núcleo sigue considerándose el activo libre de riesgo europeo por excelencia, una señal de que los inversores siguen percibiendo cierto riesgo en los países de la periferia.

En segundo lugar, el proceso de recuperación se ha producido en un contexto de crecimiento bajo en el conjunto del área euro. Este crecimiento bajo, caracterizado por el escaso dinamismo de la inversión, sugiere que el área euro tiene un problema de crecimiento potencial bajo. Para que dicho crecimiento potencia aumente se requieren aumentos en inversión que a su vez impulsaran la capacidad productiva de los países. Para que estos aumentos de inversión se puedan producir, es necesario que se implementen medidas a nivel europeo, especialmente desde los países con un margen fiscal elevado. La existencia de inflación baja y elevados saldos por cuenta corriente en algunos países, como se ha mencionado anteriormente, se solucionaría también mediante un aumento de la inversión en aquellos países que disponen de unas tasas de ahorro elevado. La consecuencia de un programa de inversión a nivel europeo protagonizado por estos países sería, por tanto, no solo un aumento del crecimiento potencial, sino una reducción de los desequilibrios dentro del área euro.

En tercer lugar, los temores de irreversibilidad de la unión monetaria, si bien se han reducido, no han desaparecido. A pesar de que, desde

2012, el área euro ha vivido un periodo de crecimiento continuado, se han observado episodios durante la recuperación que han generado dudas en los inversores. Los mercados financieros reaccionaron en 2015, ante los temores de salida de Grecia del área euro. Más recientemente, en 2018, también se ha observado una reacción de los mercados financieros ante la posibilidad de que el Gobierno italiano implementase medidas difícilmente compatibles con su permanencia en el área euro. Durante estos episodios, el contagio hacia otros países como España ha sido de menor magnitud que el contagio observado durante la crisis, pero ha estado en cualquier caso presente. Adicionalmente, el alcance limitado del contagio podría deberse no tanto a una mayor credibilidad del área euro, sino a la incidencia de factores coyunturales, como el programa de compras de deuda soberana del Banco Central Europeo (BCE). Por tanto, el riesgo de que se produzcan salidas del área euro que podrían contagiar a otros países no puede descartarse a futuro. Este riesgo requiere de la introducción de medidas adicionales que aseguren que esa eventual salida no se va a producir.

## Avances en la reforma del área euro

### ***Pasos previos a 2018: avances al calor de la crisis***

La necesidad de fortalecer el área euro se identificó en plena crisis financiera. Los principales avances hasta la fecha se acometieron en plena crisis financiera para garantizar la estabilidad del área monetaria, que se encontraba en grave peligro. En particular, se avanzó hacia la unión bancaria, aumentando los poderes de supervisión y resolución a nivel europeo mediante la creación

de instituciones europeas con estos cometidos. Asimismo, se adoptaron medidas regulatorias a nivel europeo en materia financiera.

En materia fiscal, los países del área euro adoptaron algunos procedimientos presupuestarios armonizados y se fortaleció el marco de vigilancia fiscal. Asimismo, la creación de un mecanismo permanente de rescate europeo (MEDE) supuso un hito potencialmente vital. Este instrumento ofrecía la posibilidad de que, ante dificultades para acceder a los mercados financieros, los países pudiesen adoptar soluciones intraeuropeas, evitando así la necesidad de recurrir únicamente al Fondo Monetario Internacional (FMI). De esta manera, se reducía potencialmente la posibilidad de que un problema de financiación provocase una eventual salida de la unión monetaria.

Por último, las medidas más determinantes (al menos a corto plazo) para garantizar la estabilidad del área euro fueron las tomadas por el BCE. La introducción de las operaciones monetarias directas (OMT) en octubre de 2012, precedidas del discurso del presidente del BCE, Mario Draghi, en julio de ese año, en el que pronunció las palabras *whatever it takes*, sirvieron para reducir sustancialmente los temores a una eventual ruptura del área monetaria. Las OMT fueron el instrumento que creó el BCE para comprar deuda soberana en el marco de un rescate a un país del área. La consideración de que los aumentos en los diferenciales de deuda soberana podrían suponer un problema para la transmisión de la política monetaria fue la justificación para que se justificase la compra de deuda soberana de manera ilimitada por parte del banco central. El BCE de esta manera respaldaba el mantenimiento de la integridad del área euro que permitió eliminar los temores de su desintegración en el momento más crítico de la crisis.

Sin embargo, estas medidas se tomaron, por lo general, en situaciones de tensión financiera y, si bien supusieron un cambio de relevancia en la arquitectura del área euro, no eran el reflejo de una reflexión sobre la forma que debía tener el área euro a medio plazo.

Un ejemplo claro de cómo las medidas fundamentales se tomaron fuera de canales establecidos es, precisamente, el camino por el que el BCE acabó creando las OMT, el discurso de Draghi de julio de 2012, en el que, al expresar el compromiso con la unión monetaria, disipó las dudas sobre una posible ruptura. El anuncio de Draghi se produjo de una manera particular. No se produjo en un comunicado tras una reunión del Consejo de Gobierno del BCE, órgano que toma las decisiones de política monetaria. Draghi lo anunció en un discurso frente a inversores privados en Londres. El grado de conocimiento y de consentimiento del resto de miembros del Consejo de Gobierno es desconocido (existiendo informaciones directamente contradictorias al respecto). Sin embargo, se puede inferir que en el momento del discurso la hoja de ruta que debía seguir el BCE eran objeto de divergencias profundas entre los países miembros: las medidas que respaldaron el discurso de Draghi finalmente se aprobaron por el Consejo de Gobierno, sin unanimidad, en octubre de 2012, tres meses después del discurso.

### ***Las medidas de 2018: el punto de partida***

La medida que puso fin a los temores de ruptura del euro se aprobó, por tanto, de manera no convencional. Si la arquitectura del euro estuviese completa, los mecanismos para preservar la unión monetaria emanarían de las estructuras y procedimientos preexistentes. Es por ello por lo que, a medida que la recuperación económica

progresaba, los países miembros consideraron necesario acordar una reforma de calado, que garantizase que la integridad del área monetaria no dependía de iniciativas particulares, sino que estaba en el centro de la acción de la unión monetaria.

Sin embargo, las divergencias de diagnóstico y de visión sobre el área monetaria mencionadas anteriormente dificultaban la toma de decisiones. En este contexto, el documento elaborado por la Comisión Europea en diciembre de 2017 supuso un hito, ya que mostraba el camino a seguir para profundizar el área euro. Se trataba de una hoja de ruta, con elementos que debía permitir el acercamiento de posturas entre los Estados miembros. Se convierte también en una barrera para medir, *ex post*, los avances efectivamente implementados en 2018. Para la Comisión, la reforma del área euro debía actuar sobre distintos frentes.

En primer lugar, el área euro debía avanzar hacia una unión financiera. Esta unión financiera consistía en una mejora de la unión del mercado de capitales y la unión bancaria. Para poder realizar estos avances, según el planteamiento de la Comisión, a lo largo de 2018 se debían adoptar decisiones encaminadas hacia la reducción de riesgo de las entidades financieras, como la reducción del volumen de activos improductivos y de las tenencias de deuda soberana del país doméstico. Asimismo, se debía acordar la implementación del fondo de resolución único a nivel europeo. Adicionalmente, tras la adopción de los dos primeros pilares de la unión bancaria en años anteriores (el mecanismo único de resolución y el mecanismo único de supervisión), en 2018 se debía aprobar la creación del fondo europeo de garantía de depósitos, el último gran pilar de la unión bancaria.

Este fondo debería permitir que las entidades nacionales tuviesen la posibilidad de recurrir

a él en caso de necesidad de liquidez. Su creación es fundamental para completar la unión bancaria y evitar que los temores sobre la solvencia de una entidad se trasladen a su propio soberano, ya que la entidad podrá recurrir al fondo europeo, sin necesidad de comprometer recursos de su propio soberano. Sin embargo, al suponer un grado de compartición de riesgo entre las entidades financieras de los países, algunas voces consideran que antes de que entre en vigor se debe acometer una reducción sustancial de los riesgos de las entidad financieras.

En segundo lugar, la Comisión proponía que en 2018 se acometiesen avances de calado en la unión económica y fiscal. En este aspecto, se debían crear instrumentos europeos que apoyasen a las reformas estructurales. Adicionalmente, se debería ir preparando el terreno para que a mediados de 2019 se adoptasen medidas como la creación a de un fondo de convergencia entre Estados miembros y una capacidad fiscal europea, cuyo objetivo fuese estabilizar ante *shocks* que puedan sufrir algunos países. Asimismo, se crearía un fondo para facilitar la implementación de reformas estructurales de los miembros del área. Estas medidas supondrían, en cierta medida, la creación de una embrionaria unión fiscal.

Por último, la Comisión proponía para 2018 la discusión de reformas institucionales en un amplio abanico de direcciones. Así, proponía que se discutiese el fortalecimiento del MEDE y su transformación en un Fondo Monetario Europeo, con mayor capacidad autónoma. Este fondo monetario sería el *backstop* para el fondo de resolución, de forma que pudiese facilitar financiación ante procedimientos de resolución de entidades financieras. El objetivo de esta función es que se produzcan soluciones a problemas de solvencia de entidades financieras a nivel europeo, reduciendo el posible contagio al

soberano de la entidad en cuestión o a otras entidades financieras del mismo país. Por otro lado, la Comisión proponía que la toma de decisiones del MEDE fuese más rápida y que la institución tuviese un mayor papel en los programas de asistencia financiera.

Adicionalmente, se crearía un ministro de finanzas europeo, que podría servir como vicepresidente de la Comisión Europea y jefe del Eurogrupo. El objetivo de unificar buena parte de las funciones económicas en esta figura es la mejora de la coordinación, la transparencia de la toma de decisiones económicas a nivel europeo.

Con estas propuestas, la Comisión Europea marcaba una posible ruta que seguir por los Estados miembros. La Comisión buscaba así un equilibrio entre las posturas que abogaban por una mayor integración y las que ponían requisitos muy exigentes de reducción de riesgo como paso previo a la mayor integración. Se trataba de una manera de fijar los principales elementos del debate y facilitar que se consiguiesen resultados tangibles. La importancia del establecimiento de la hoja de ruta, respecto a una aproximación que suponga la toma de decisiones aislada en temas concretos se debe a que, en la medida que las medidas necesarias para fortalecer el área euro necesitan cesiones de calado de las partes, al fijarse un paquete amplio de medidas, los miembros tendrían un mayor incentivo para alcanzar acuerdos, sabiendo que las cesiones que otorguen en algunos asuntos podrán ser compensadas por la consecución de sus objetivos en otros aspectos.

### ***Toma de posiciones: marzo de 2019***

Las dificultades para cumplir la hoja de ruta de la Comisión comenzaron pronto. En marzo de 2018, los ministros de economía de Dinamarca,

Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Holanda y Suecia publicaban una carta con su postura ante la reforma del euro. En esta carta, los firmantes indicaban que para estabilizar el área euro, se debían acometer, en primer lugar, medidas a nivel nacional.

En primer lugar, para estos países, las medidas que tomasen los países debían ir encaminadas a garantizar la sostenibilidad fiscal. Desde la perspectiva de estos países, la consolidación fiscal y la consiguiente creación de espacio fiscal, permitiría tener margen ante una eventual desaceleración y, por tanto, suponían la reforma clave para fortalecer el área euro.

En segundo lugar, estos países consideraban que la unión monetaria debía centrar sus esfuerzos en las reformas de asuntos que gozan de partida con un apoyo sustancial de la opinión pública y que no implicasen una elevada transferencia de competencias desde los países a la UE. Estos países prefieren mantener el énfasis en áreas que ya se conocen y que ya se han trabajado a nivel europeo sin abrir el debate hacia reformas más amplias, que afectasen a nuevos elementos. En este sentido, se refieren a la necesidad de completar la unión bancaria antes de que comiencen las conversaciones sobre la integración en otras áreas, como la unión fiscal.

Sin embargo, incluso en aquellas áreas como la unión bancaria, los países firmantes limitan sustancialmente el margen para acometer medidas de calado. Para ellos, antes de que se negocie la eventual introducción del seguro de depósitos común, se deben acometer medidas para tratar otros elementos de la unión bancaria, como la mejora de la regulación en materia de activos morosos y de tenencias de deuda soberana. Asimismo, aconsejaban la mejora de los procesos de insolvencia y los criterios para la intervención del sector público. Consecuentemente, cualquier medida que implique que se comparta

riesgo entre los países del área euro queda supe-  
ditada al cumplimiento de una larga lista de re-  
quisitos previos.

Adicionalmente, si bien consideran que el MEDE debía fortalecerse, consideraban que las normas actuales no debían modificarse, dejando por tanto que el poder de decisión estuviese en manos de los países. La consecuencia de esta postura es que el margen de actuación del MEDE se ve limitado, reduciendo la agilidad de la institución ante la elaboración de programas de rescate.

El objetivo de la carta, por tanto, parecía ser la fijación de una serie de líneas rojas, que limitaba los elementos más audaces de la propuesta de la Comisión. Frente a la ampliación de las áreas de debate que buscó la Comisión con su hoja de ruta, los firmantes abogaban por centrarse en objetivos concretos y de consecución fácil.

### **Meseberg**

En contra de estas posturas contrasta el acuerdo entre Francia y Alemania sellado en Meseberg en junio. Ambos países, en un acuerdo en materia europea que incluía también ámbitos no económicos, buscaron un equilibrio entre posturas tradicionalmente encontradas, sin por ello renunciar a que se acometiesen reformas de calado. La relevancia de este acuerdo era que suponía un acuerdo entre dos países con visiones sobre el futuro del área euro opuestas.

Según el acuerdo de Meseberg, el fortalecimiento del MEDE debía ir más allá de su intervención en procedimientos de reestructuración, como indicaba la carta de los ministros anteriormente citada. Así, reafirmaban la creación de un instrumento que sirviese de *backstop* fiscal en caso de una resolución bancaria, abogando por una reducción de los plazos de la entrada en

vigor de esta función (si bien estaría sujeta a la reducción del riesgo de las entidades financieras). Por otro lado, en Meseberg se consideró que los mecanismos precautorios debían fortalecerse. Estos mecanismos permiten acceder a financiación a países que cumplan *ex ante* algunos criterios, sin necesidad de perder el tiempo en procesos de negociación tras la petición de un rescate, que generalmente se produce en un momento de crisis económica.

Estos países incluso fueron más lejos, proponiendo la creación de un presupuesto único en el área euro con nuevas funciones. Este presupuesto, que podría financiarse mediante medidas como el impuesto de transacciones financieras, suponía un impulso a la unión fiscal. Según la declaración de Meseberg, este presupuesto jugaría un papel estabilizador y también favorecería la competitividad y la convergencia de los países. Para ello, se invertiría en áreas como capital humano o investigación. Sin embargo, la magnitud de este –un elemento vital– no se fijaba.

Adicionalmente, en línea con la creación de una capacidad fiscal para estabilizar el área euro, se pedía avanzar hacia la creación de un presupuesto para las ayudas a los parados. Sin embargo, se pedía que este instrumento no implicase transferencias entre países. La efectividad del mecanismo, por tanto, dependería del diseño final del instrumento.

En cualquier caso, si bien muchos elementos de la declaración de Meseberg eran relativamente vagos, su amplitud era prometedora. Suponía una apuesta por una amplia reforma del área euro. Sin embargo, la toma de decisiones en lo que restaba de año seguiría siendo difícil.

### ***Cumbre del Euro de junio***

En la propia Cumbre del Euro de junio las mejoras eran limitadas. Si bien el lenguaje de las conclusiones en lo referido a la profundización de la unión bancaria era marginalmente más ambicioso, simplemente se pedía el comienzo de los trabajos para iniciar negociaciones políticas para el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS).

Quizás el aspecto más prometedor en dicha cumbre tenía que ver con la posibilidad de que se hiciese efectiva la función del MEDE como *backstop* de los procedimientos de resolución, con la posibilidad de adelantar los plazos para la entrada en vigor del fondo de resolución. Así, tras la ampliación del campo de juego que parecía producirse tras Meseberg, la Cumbre del Euro suponía la vuelta a los objetivos concretos que no generaban una oposición particularmente elevada.

### ***Cumbre del Euro de diciembre***

En este contexto, ante las continuadas negociaciones, el contexto para la Cumbre del Euro de diciembre era de una incertidumbre elevada. En dicha cumbre se dio un paso en algunos de los aspectos mencionados. En particular, los jefes de Estado acordaron la incorporación del Fondo Único de Resolución. En principio, la implementación de este acuerdo debería facilitar que los bancos puedan recapitalizarse directamente en el MEDE. Sin embargo, algunos detalles no se han aclarado sobre este acuerdo. Por ejemplo, el acceso a los fondos podría estar sujeto al cumplimiento de normas fiscales de los países. Adicionalmente, se mantiene el requisito de que las entidades hayan reducido su riesgo para que el Fondo Único de Resolución bancaria

(FUR) entre en vigor, sin especificar, por ahora, las medidas de reducción de riesgo.

Por otro lado, se impulsaba la creación de instrumentos precautorios en el MEDE. Como se ha mencionado anteriormente, esta reforma puede ser útil a la hora de facilitar la financiación rápidamente cuando haya países en dificultades. Sin embargo, el alcance de las reformas que se acometan en este aspecto es incierto, toda vez que se deberá preservar el carácter del MEDE como prestamista de último recurso.

Consecuentemente, se puede considerar que en la cumbre de diciembre se alcanzaron algunos acuerdos que son positivos para el fortalecimiento del área euro, como el aumento de la capacidad del MEDE, tanto en el diseño de líneas precautorias como en su capacidad como *backstop* de los procesos de resolución. Sin embargo, el resultado final de estos progresos dependerá de la letra pequeña de los acuerdos finales. Adicionalmente, la falta de avances en la creación de una capacidad fiscal propia, la supevitación de los avances mencionados a criterios no concretados en la reducción de riesgo de las entidades financieras y la ausencia de avances verdaderos hacia la creación de un seguro de depósitos común refleja las dificultades para acometer cambios de calado en la arquitectura del área euro.

## Conclusiones

Como se desprende de lo anterior, la mejora de la arquitectura del área euro es un trabajo en curso. Los avances han sido lentos, pero se han producido algunas mejoras en el último año, como se ha descrito anteriormente, si bien su concreción es, por ahora, limitada. El proceso está plagado de pequeños pasos, plazos largos y dificultades para implementar las medidas

acordadas. Sin embargo, se puede afirmar que los instrumentos de los que dispone la unión monetaria para hacer frente a *shocks* son hoy más potentes que los disponibles antes de la crisis de la deuda soberana.

Sin embargo, el riesgo de no acometer reformas adicionales es elevado. La lentitud en la toma de decisiones, si bien quizás sea consustancial a un proceso que, como se ha mencionado anteriormente, enfrenta intereses y visiones sobre el área euro muy distintas, es en este caso muy arriesgada. El deterioro del entorno económico global los últimos meses, las señales de menor cooperación entre países, reflejadas en el mayor proteccionismo a nivel global, y el aumento generalizado de la incertidumbre, suponen un riesgo para la economía global y la europea. Consecuentemente, la lentitud excesiva puede suponer que ante la próxima crisis el área euro no disponga de los mecanismos necesarios, dejándola expuesta a nuevos temores sobre una eventual ruptura.

En segundo lugar, sí, sería preferible evitar lo sucedido durante la crisis de deuda soberana, y no se dejen las decisiones para el último momento. Esta toma de decisiones bajo presión, si bien puede tener una lógica política, suele implicar un elevado grado de incertidumbre, que a su vez tiene efectos negativos sobre la economía y aumenta la necesidad de que se tomen medidas compensatorias.

En el caso europeo, la gravedad de la ausencia de reformas se debe a que la aproximación enfrentada de las distintas partes no se justifica por la realidad económica. En una economía tan integrada como la europea, los efectos desbordamientos entre los países son muy elevados. Una recesión en un país determinado afectará en buena parte al conjunto de los países del área monetaria. Ello significa que no se pueden tomar las cuestiones europeas pensando en

cuales son los perdedores y los ganadores, sino que el conjunto de los países ganaría si se dispusiesen de mecanismos para evitar desajustes. El fortalecimiento de la garantía de irreversibilidad, por tanto, no es un juego de suma cero,

sino que sería beneficioso para todos. Esta realidad debería ser un motivo para que tomen a futuro reformas audaces hacia una mayor integración en la unión monetaria.

# La Europa social: poner nombre al mito, preservar el modelo y tomar medidas concretas

Gero Maass y María Pallares

El pasado reciente no ha mostrado la cara más social de Europa. La principal responsable de esta situación es la crisis vivida en la UE durante los últimos años, que supone la mayor amenaza para el modelo social europeo en toda la historia de la integración del continente. Se han impuesto drásticos programas de reformas en los Estados miembros, obligando a los países a aplicar duras políticas de austeridad y a desregular sus mercados laborales y sistemas de negociación colectiva, lo cual ha tenido especial impacto en los países donde estaba presente la llamada “troika”. Por ello, cuando la recuperación económica ha llegado a todos los países no ha sido suficiente para eliminar las diferencias que aún persisten en algunos ámbitos, sobre todo en empleo.

El Informe Conjunto sobre Empleo de 2018, aprobado el 15 de marzo 2018 por el Consejo

EPSCO<sup>1</sup>, pone de manifiesto claras divergencias. Las tasas de desempleo en España o Grecia siguen siendo considerablemente altas (16,8 y 20,7 %, respectivamente) en comparación con las de la República Checa (2,8 %) o Alemania (3,7 %) (T3-2017); en cuanto a los índices de ocupación, los de Alemania (79,1 %) y Suecia (81,8 %) contrastan con la situación de Grecia o Italia (58,1 y 62,6 %, respectivamente) (T3-2017). “En muchos Estados miembros, queda un largo camino para que las tasas de empleo se recuperen de la crisis y especialmente para que se consigan los objetivos nacionales de Europa 2020”, recalca el informe.

Las reformas que se han llevado a cabo durante la crisis han afectado a todos los miembros

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18624&langId=en>

de la zona euro: la arquitectura reformada de políticas económicas y fiscales provocan desequilibrio social, y los nuevos procedimientos, respaldados por sanciones, están dirigidos unilateralmente a la consolidación presupuestaria y al incremento de la competitividad. No se ha corregido la “asimetría constitucional” existente entre una integración económica muy avanzada promovida por el mercado y una integración social que logre equilibrarlo<sup>2</sup>. El principal problema no es solo que la UE apenas haya logrado avances en materia social, sino también que las políticas europeas han entorpecido de por sí el progreso en materia social.

Es imperativo resolver esta ecuación. La dimensión social es crucial para el buen funcionamiento del mercado único y la unión monetaria. Más allá de estas “necesidades funcionales”, se trata de que la UE se esfuerce por promover la cohesión y la convergencia. En estos tiempos de auge del populismo y el euroescepticismo, es esencial volver a dar legitimidad al proyecto europeo<sup>3</sup>.

## Mito y política simbólica

El expresidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, sabía que nadie podría “enamorarse del mercado único” y en 1989 puso la política social

en la agenda europea<sup>4</sup>. Desde entonces, el apoyo hacia la UE de los sindicatos y partidos progresistas se ha basado en la esperanza de que una mayor integración europea trajera consigo una Europa más social. Sin embargo, hasta ahora estas esperanzas se han visto frustradas. La Europa social es un mito que debemos desmascarar con urgencia<sup>5</sup>.

No existe una política social europea como tal: la política social sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros. La UE puede introducir unos parámetros mínimos (por ejemplo, la Directiva de 2003 sobre el tiempo de trabajo)<sup>6</sup> o coordinar políticas dentro de una estrategia común (por ejemplo, la Estrategia Europea de Empleo de 1997); cubre las áreas de libre circulación de trabajadores, lucha contra la discriminación y género y derechos laborales. Pero la Europa social que se ha ido construyendo con los años tiene una estructura mucho más complicada y difusa, con una gran cantidad de actores involucrados, lo que la hace muy difícil de evaluar<sup>7</sup>.

La Comisión Europea decidió abordar los problemas sociales más importantes y persistentes en muchos países de la UE a finales de 2017. El 17 de noviembre de 2017, a partir de una propuesta de la Comisión, los jefes de Estado y

<sup>2</sup> Hacker, B.: *Nutzung und Nutzen der „europäischen Säule sozialer Rechte“: Bestandsaufnahme und Empfehlungen*, 2018. Disponible en: [https://www.pw-portal.de/die-krise-der-europaeischen-union/40851-nutzung-und-nutzen-der-europaeischen-saeule-sozialer-rechte?fbclid=IwAR39kV3FvFE1NLqO2MY-\\_F0zA5Fv2VaoYtQAWNaJa3leAIeT\\_bflFjjmQWA](https://www.pw-portal.de/die-krise-der-europaeischen-union/40851-nutzung-und-nutzen-der-europaeischen-saeule-sozialer-rechte?fbclid=IwAR39kV3FvFE1NLqO2MY-_F0zA5Fv2VaoYtQAWNaJa3leAIeT_bflFjjmQWA)

<sup>3</sup> Fernandes, S.; Vandenbroucke, F.: *Europe sociale: du slogan à la réalité*, 2018. Disponible en: <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/10/Europesocialesloganalarea-lite-FernandesVandenbroucke-sept18.pdf>

<sup>4</sup> [https://www.cvce.eu/content/publication/2003/8/22/b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2003/8/22/b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233/publishable_en.pdf)

<sup>5</sup> Höpner, M.: *Social Europe is a myth*, 2018. Disponible en: <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/social-europe-is-a-myth-3037/>

<sup>6</sup> Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0088&from=FR>

<sup>7</sup> Béthoux, E.: “L’Europe sociale en chantier(s)”, *Revue des idées économiques et sociales*, 2015. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2015-1-page-36.htm>

de Gobierno proclamaron y firmaron el Pilar Europeo de Derechos Sociales en la cumbre social de Gotemburgo<sup>8</sup>. Este documento establece un total de 20 principios generales relacionados con las áreas de bienestar y empleo, entre los que se encuentran la “igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral”, “condiciones laborales justas” y “protección e inclusión social”. El texto se limita principalmente a recoger el actual acervo social de la UE, aunque en algunos aspectos va más allá, como por ejemplo al establecer el derecho a prestaciones para las rentas mínimas y el derecho a un salario mínimo.

Aunque el nombre de esta iniciativa sugiera un importante avance en la política social europea, este elemento no consigue ocultar del todo su limitado impacto. Dicho de otra forma, el Pilar tiene potencial como punto de partida para iniciativas posteriores, pero es probable que no se traduzca en demasiados cambios. Esto se debe en primer lugar a su naturaleza jurídica. No pasa de ser una declaración del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, que no es jurídicamente vinculante. Por lo tanto, no formará parte de ningún tratado europeo ni del derecho derivado de la UE. Además, existe muy poco margen de maniobra para implementar los principios del Pilar, lo que explica el escaso impacto que ha tenido en la práctica hasta ahora. No obstante, se espera un mayor impulso en la legislación europea siempre y cuando la Comisión y sobre todo los Estados miembros adopten los principios del Pilar<sup>9</sup>.

Así, el Pilar es ante todo un ejemplo de política simbólica, al menos hasta que se tomen medidas concretas. Sin embargo, el compás de espera por una Europa social –esperanza hasta hoy yerma– no solo es producto de los temores de la Comisión, sino también, y principalmente, de causas estructurales. Las opciones existentes para diseñar una política social y un derecho laboral común a nivel europeo dejan poco espacio de actuación. Además, existen diferencias notables entre los Estados miembros en cuanto a organización, estándares y capacidad de sus sistemas sociales. Una política social europea tendría que adecuarse tanto al estado del bienestar rumano o español como al sueco o el francés, sin empeorar las condiciones sociales de países con estados del bienestar bien desarrollados.

Para complicar aún más las cosas, en los procesos europeos de toma de decisiones se necesitan amplias mayorías y, además, existen diferencias fundamentales entre los programas de los Gobiernos nacionales respecto a qué se considera una política social (europea) “adecuada”. Es comprensible que los Estados miembros quieran seguir supervisando sus responsabilidades sobre las políticas sociales y el derecho laboral. No se espera que se produzcan grandes cambios en este sentido, ni siquiera tras el *brexit*, aunque históricamente han sido los británicos quienes más han contribuido a frenar las políticas sociales.

La formulación de políticas sociales ambiciosas a nivel europeo se ve dificultada por la falta de competencia jurídica y de unión política necesaria entre Estados miembros. El Pilar refleja el escaso margen de maniobra que tiene actualmente la Comisión, desde el punto de vista tanto legal como político. Sin embargo, la Comisión no podrá escapar de la crítica si en el futuro sus actuaciones no son consistentes con los principios del Pilar.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf)

<sup>9</sup> Gruny, P.; Harribey, L.: *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la convergence sociales dans l'Union Européenne*, n. 457 (2017-2018), 2018. Disponible en: [http://www.senat.fr/rap/r17-457/r17-457\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r17-457/r17-457_mono.html)

## Un alegato para un modelo europeo de economía social de mercado

Aunque la creación de una dimensión social de la UE pueda parecer una quimera, continúa siendo un modelo útil que debe acompañarse de medidas concretas. Y no valen respuestas como la renacionalización o el mantra europeo de “más de lo mismo”. En ese sentido no valen respuestas como la renacionalización o el mantra europeo de “más de lo mismo”. La renacionalización en nombre de la soberanía y la democracia, las recomendaciones que promueven a abandonar la zona euro o las sugerencias que apelan a la subsidiariedad y al “proteccionismo ilustrado” para reivindicar una redistribución de poder a favor del nivel nacional resultan todo menos útiles. Las consecuencias de la no integración serían considerables y los efectos secundarios difíciles de calcular; se pondría en peligro la visión europea de democracia, libertad, paz, diversidad cultural y prosperidad y, en consecuencia, también la oportunidad de mantener un modelo social alternativo al capitalismo de EE. UU. o de Asia. Esto cobra especial importancia si consideramos los desafíos que entraña la digitalización.

Lo que está en juego es la construcción de una unión social, no la unificación de los modelos sociales. La unión social se entiende como un entorno que favorece los sistemas nacionales de bienestar y fomenta la convergencia.

Tras conseguir consolidar el modelo de paz, la principal misión de Europa es sacar adelante el modelo social. Tanto a nivel nacional como europeo, la democracia social busca una reorientación conceptual. En el marco de los desafíos actuales, esto significaría plasmar los valores sociales y democráticos fundamentales en nuevas políticas. La regulación del capitalismo europeo globalizado abre una nueva oportunidad: si

antes la socialdemocracia ayudaba a contener la economía de mercado en el contexto nacional, en la actualidad se enfrenta al desafío de desarrollar un nuevo marco legislativo para un capital globalizado. La europeización de las políticas solo tiene sentido si verdaderamente se aplican para limitar el impacto del mercado y no, como ha ocurrido hasta ahora, de marco político e institucional para la globalización económica en nombre del mercado único y de las políticas de competencia.

Alemania, el mayor país de la UE, podría haber propuesto un modelo mucho más alentador, un capitalismo regulado en una economía social de mercado, en lugar de introducir una regla de oro presupuestaria. El término “economía social de mercado” fue acuñado por el profesor de economía alemán Alfred Müller-Armack, quien lo concibió como una fórmula que podía combinar el principio de libertad de mercado con el de equilibrio social. En el contexto internacional, este sistema económico se denomina a veces “capitalismo renano”. Por supuesto, este concepto puede dar pie a diferentes interpretaciones, promoviendo un “mercado más libre” o “más gobierno”, justicia social y sindicatos dinámicos con espíritu socialdemócrata y respaldados por las políticas adecuadas. Por lo que respecta a la Ley Fundamental de Alemania, se ajusta al principio constitucional del estado social (Artículo 20.1 de la Ley Fundamental) o el “estado social gobernado por el estado de derecho” (Artículo 28 de la Ley Fundamental).

A pesar de las diferencias existentes entre los sistemas de estado del bienestar, existen algunos denominadores comunes que favorecen la ampliación al nivel europeo de la economía social de mercado con rasgos sociales y democráticos. Según el Tratado de Lisboa de 2009 (artículo 3), el objetivo de la UE es establecer una

“economía social de mercado competitiva”. Sin embargo, pese a toda su diversidad, las sociedades europeas comparten una serie de características estructurales a nivel económico y social que reflejan las bases de una economía social de mercado: un Estado capaz de intervenir de manera eficiente, un sistema social sólido, sindicatos activos y competentes con ambiciones en materia de política social y respaldados por una legislación basada en el concepto de *Wirtschaftsdemokratie* o democracia económica, un consenso sobre el mantenimiento de la cohesión social y una visión a largo plazo de la gestión empresarial. Estos componentes fundamentales pueden ser desarrollados en mayor profundidad.

Incluso en Alemania existen diferentes interpretaciones sobre la dirección que debe tomar una economía social de mercado competitiva respecto a la política social. El conflicto entre el capitalismo social y una reorientación hacia políticas sociales progresistas se acentúa dependiendo del bando político<sup>10</sup>.

### **Aplicar los cuatro pilares de la política reguladora**

#### ***Primero. Hay que proteger los logros nacionales y fomentar la convergencia económica***

Hay que reestructurar la política social y económica de la UE de manera que respete y proteja los derechos sociales existentes, como la seguridad social nacional y los sistemas de negociación colectiva. Esto afecta en particular a la zona

euro. Es poco probable que se produzca dicha reestructuración a partir de meras recomendaciones no vinculantes sobre los derechos sociales individuales.

Los estados del bienestar y los sistemas de negociación colectiva seguirán siendo un elemento relevante, si no el más importante, en la construcción de una Europa social. No obstante, sin las normas europeas que marquen la línea roja en la carrera hacia el abismo del capitalismo liberal, hay pocas esperanzas de lograr una Europa social. En última instancia, se necesita una inteligente combinación de más Europa en algunos ámbitos y menos Europa en otros. La integración europea debe estar estructurada de tal manera que se fomente la convergencia económica y social de los Estados miembros.

#### ***Segundo. Las políticas económicas y fiscales europeas deben centrarse más en el crecimiento***

Se necesita una política que permita a los Estados miembros invertir más, en lugar de someterlos a un control presupuestario excesivamente estricto. En este sentido, sería conveniente lograr una mayor financiación comunitaria para inversiones específicas en infraestructuras, educación y energía.

En los últimos años, la socialdemocracia europea y alemana se ha caracterizado por insistir en que se tenía que lanzar una “ofensiva inversora” exhaustiva para Europa. La recesión dio argumentos a favor de la dimensión europea de este empeño, en términos de política económica. El apoyo político a esta idea creció en Alemania con la perspectiva de cumplir también con los requisitos en materia de inversiones estructurales que necesitaba el país. Aunque en ocasiones la inversión aumentara gracias a el

<sup>10</sup> Trabajo seminal en relación con el anterior debate en Alemania: Hartwich, H. H.: *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo*, Opladen, 1970.

amplio apoyo que recibió la idea de una campaña europea de inversión, esto no redundó en una campaña de inversión macroeconómica. Mientras tanto la situación económica ha mejorado notablemente en el conjunto de la zona euro, lo que explica que hayan perdido fuerza los argumentos económicos en pro de la inversión. Además, según el principio de subsidiariedad, podría considerarse que el aumento de la inversión en los Estados miembros es una competencia nacional y no comunitaria. Para aprovechar el momento político de los últimos años a favor de una campaña europea de inversión y evitar los obstáculos que se le oponen, sería conveniente centrarla en los bienes públicos europeos.

### ***Tercero. Hay que tener en cuenta los bienes públicos europeos***

La calidad de vida de los ciudadanos depende en gran medida de los bienes públicos o colectivos. La calidad de vida en nuestras ciudades, pueblos y aldeas viene determinada por el estado de las vías y plazas públicas, los edificios públicos, las escuelas e instituciones culturales. La calidad del medio ambiente depende de la limpieza del aire y del agua, la conservación de los espacios naturales, la biodiversidad y la riqueza de recursos. La calidad social de nuestra sociedad viene determinada por nuestra capacidad de enfrentarnos con humanidad a situaciones difíciles de solucionar sin ayuda: enfermedades, desempleo, vejez, dependencia. La calidad cultural de nuestra sociedad depende de los servicios de instrucción pública, las instituciones culturales y la participación democrática. En este sentido, las diferencias entre regiones están aumentando en todos los Estados miembros.

Es preciso centrarse mucho más que en el pasado en la financiación europea y en la organización

de esos bienes públicos fundamentales. Hay que tener en cuenta que esto también tendría un efecto considerable sobre el próximo ejercicio presupuestario en Europa.

En algunos de los Estados miembros (“más ricos”) la idea de poner en marcha una unión de transferencias a corto plazo se ve de forma negativa, lo que explica que su repercusión política haya sido, de momento, muy limitada. Otro gallo cantaría si un presupuesto europeo ampliado se utilizase para crear un verdadero valor añadido para toda la UE, y por lo tanto también para Alemania. Si todo el mundo contribuyese de manera justa a dichos bienes públicos europeos, ¿tan negativo sería que algunos Estados miembros se beneficiasen más que otros en algunos aspectos? ¿Que los Estados de Europa del este, que miran de reojo a Rusia, se beneficiasen más de una política de seguridad? ¿O que los Estados del sur de Europa tuviesen más ventajas en materia de convergencia económica a través de una exitosa iniciativa de inversión? ¿O que un verdadero régimen de refugiados a nivel europeo ofreciese más ventajas a Suecia y Alemania? La financiación europea de bienes públicos demostraría a la inmensa mayoría de los votantes –incluso a los de los países más ricos–, así como a los socios negociadores de la Unión, que nuestros propios intereses crean nuestras propias necesidades.

### ***Cuarto. Es necesario regular el sector financiero e impulsar por fin medidas preventivas***

La crisis financiera, económica y de deuda soberana de 2008 acabó con la creencia de que los mercados financieros podían autorregularse, y salieron a la luz los principales puntos débiles del sistema financiero mundial. El gran tamaño

y la profunda integración de los mercados financieros impidieron limitar los daños a una zona o a un sector en particular. Muchas empresas quebraron, las economías entraron en recesión y el desempleo aumentó.

Los Estados y los interlocutores sociales lograron frenar el deterioro poniendo en marcha exhaustivos planes de rescate. En Alemania, dentro del marco del diálogo social y en colaboración con el Estado, se logró estabilizar el mercado laboral. Se reavivó la esperanza de que la era de los mercados neoliberales estaba tocando a su fin.

Diez años después, poco queda ya de este optimismo<sup>11</sup>. Al contrario: la crisis financiera ha minado la cohesión social y ha aumentado el escepticismo hacia las élites y la economía social de mercado. Muchos Estados vieron cómo disminuía la recaudación fiscal y aumentaba el coste del estado del bienestar. El gasto público en varios países de la zona euro aumentó hasta tal extremo que corrían peligro de quiebra. Como respuesta se lanzaron planes de rescate que exigían más recortes presupuestarios. Dichos recortes provocaron graves crisis sociales, sobre todo en el sur de Europa: mientras algunas economías fuertes pudieron volver a estabilizarse rápidamente y continuar creciendo, otras no han recuperado todavía los niveles previos a la crisis. La política de tipos de interés del BCE sigue en “modo crisis”, favoreciendo las finanzas públicas en detrimento de los contribuyentes. Puede que todo esto solo sea la calma antes de la tormenta.

Inmediatamente después de la crisis se abrió el debate sobre la aplicación de reformas de gran alcance, entre las que se incluían mayores

requisitos de capital para los bancos, la limitación de las primas de los banqueros y una mayor transparencia. Los contribuyentes no deberían tener que pagar nunca más la ambiciosa temeridad del sector financiero. Sin embargo, al mismo tiempo se estancaban las iniciativas reguladoras: por ejemplo, en 2013 se acordó implantar un impuesto europeo sobre las operaciones financieras que habría incrementado el coste de las operaciones especialmente arriesgadas, disminuyendo así su atractivo, sin imponer demasiada presión sobre la inversión productiva. Pero este proyecto de impuesto se ha ido diluyendo cada vez más.

Otra idea que no se ha puesto en práctica es la separación entre la banca de inversión especulativa y las operaciones de las entidades comerciales. Se podría haber dejado quebrar a los bancos de inversión en situación comprometida sin poner por ello en peligro los depósitos o interrumpir el flujo de liquidez. La UE lleva años hablando de una unión bancaria, pero no con el objetivo de estabilizar los mercados financieros ni de mejorar la gestión del riesgo. Al contrario, se ha convertido en un vehículo utilizado por los grandes bancos de la zona euro para hacer cargar la responsabilidad a los países y sus contribuyentes. Por lo tanto, no sirve como medida preventiva.

En definitiva, las medidas resultaron no ser más que un parche. En la actualidad, los expertos afirman que desde 2008 ha disminuido la estabilidad financiera. La regulación del sector financiero, la participación de las multinacionales, una estructura moderna y respetuosa con el medio ambiente y la armonización de los tipos impositivos deben volver a formar parte de un proyecto europeo progresista.

Además, habría que fomentar una mayor cooperación entre algunos en lugar de esperar a que ocurra entre todos. En el futuro inmediato,

<sup>11</sup> Schroeder, W.: *Whatever it takes*, 2018. Disponible en: <https://www.ips-journal.eu/regions/global/article/show/whatever-it-takes-3047/>

la UE seguirá siendo un constructo que no es ni una nación ni una federación, pero tampoco una Europa de países, sino una red de mecanismos de cooperación entrelazados y de acuerdos a múltiples niveles. La entrada de cada vez más miembros forma parte del éxito europeo y ha contribuido tanto a la convergencia económica como a la estabilidad política del continente. Frente a los desafíos arriba mencionados, las nuevas ampliaciones amenazan con incapacitar a la comunidad para asumir decisiones o tomar las riendas. Por último, desde el Tratado de Roma se han ido desarrollando formas de cooperación más estrecha, gracias a lo cual ahora la UE posee una extensa red de cooperación a varios niveles. Es posible encontrar diferentes conceptos de integración en distintos ámbitos de la política social con diversidad de miembros y fundamentos jurídicos.

### **Tres medidas concretas de política social que se pueden tomar**

#### ***Primera medida. Estándares mínimos a nivel europeo, especialmente un salario mínimo para combatir la pobreza***

Unos parámetros europeos mínimos en cuanto a desempleo, seguridad social básica, pensiones y salarios mínimos podrían contribuir a no perder de vista el objetivo de convergencia a largo plazo en materia social. De nuevo, se necesitaría una financiación comunitaria adicional para apoyar este proceso. Aunque para establecer unos estándares sociales mínimos deben superarse las dificultades estructurales inherentes a las políticas sociales europeas, es más fácil lograr esto que una unificación completa de las políticas sociales, que puede no llegar a ocurrir nunca.

Un primer paso sería establecer una norma europea de salario mínimo. Este concepto ya está tipificado en 22 de los 28 Estados miembros<sup>12</sup>. Finlandia, Italia, Suecia, Chipre, Dinamarca y Austria son los únicos países sin un salario mínimo establecido por ley. Esto sucede en el norte de Europa debido a que allí sigue intacto el sistema de negociación colectiva: en los países septentrionales, la legislación sobre el salario mínimo se ha interpretado siempre, incluso por parte de los sindicatos, como una intervención del Estado, que debilita la autonomía a la hora de negociar y en última instancia produce peores resultados. Temen que una legislación a nivel europeo unifique los salarios a la baja, ya que existen enormes diferencias entre los salarios mínimos en Europa.

Un salario mínimo obligatorio puede adaptarse automáticamente a la evolución de los precios y salarios, o ser establecido por el poder legislativo o por una comisión. Casi siempre hay dos motivaciones principales para fijar un salario mínimo. Una es proteger contra la explotación laboral a unos trabajadores que tienen un poder de negociación y representación muy limitado. En estos casos es fundamental el término "dumping salarial". En segundo lugar, el salario mínimo se crea para ayudar a la clase trabajadora pobre; la idea es que la población económicamente activa pueda mantenerse a sí misma sin tener que depender de prestaciones o subvenciones estatales. Sin embargo, actualmente solo las leyes francesas ofrecen apoyo a la clase obrera. Deben formularse orientaciones europeas para abordar esta cuestión de forma específica, las cuales deben aplicarse en todos los países.

---

<sup>12</sup> [https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_44064.htm](https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_44064.htm)

### **Segunda medida. (Rea)seguro europeo de desempleo**

Un posible remedio sería transformar la zona euro en una unión fiscal plena. Varios Estados miembros rechazan con firmeza ese camino, por miedo a que se produzcan transferencias permanentes masivas. En su lugar, la zona euro necesitará una solidaridad basada en un sistema justo de seguros en el que ningún Estado miembro se sienta indebidamente en desventaja a largo plazo. Políticamente, la forma más atractiva de seguro “de solidaridad” es, con diferencia, el seguro de desempleo, que aborda directamente las peores y más visibles consecuencias de las grandes crisis económicas y mitiga las tensiones fiscales en momentos difíciles dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

A pesar de ello, para diseñar un sistema completo y justo de seguros de desempleo para la zona euro habría que armonizar considerablemente las normas del mercado laboral y los sistemas de bienestar de los Estados participantes, lo cual no está previsto en absoluto por el momento. Por lo tanto, sería conveniente contemplar un modelo algo menos ambicioso que, aun así, ofreciese una suficiente capacidad de absorción del impacto de las crisis. Diseñar tal sistema, que funcione tanto a nivel político como económico, es precisamente lo que tenía en mente un grupo de trabajo hispano-alemán cuando propuso un “seguro de desempleo adaptado a los objetivos”<sup>13</sup>: “Gracias a la teoría

del seguro sabemos que normalmente un seguro ordinario durante un periodo de tiempo más amplio puede diseñarse como una mezcla de autoseguro y reaseguro. Por ejemplo, en el seguro de automóvil, una parte considerable del seguro es autoseguro. De hecho, tras un accidente, la prima del seguro aumenta, permitiendo que con el tiempo se reembolse una parte importante de las pérdidas a la aseguradora. Por otro lado, en caso de accidentes que causen daños y perjuicios graves, las pérdidas ocasionadas son absorbidas en gran medida por la comunidad de seguros”.

Esta idea básica procedente de la teoría del seguro ha sido el punto de partida de nuestra propuesta para un marco viable de seguros de desempleo en la eurozona. En circunstancias normales, los Estados miembros destinarían a un fondo común europeo de desempleo el 0,1 % de su PIB anual. La mayor parte se derivaría a un tramo nacional destinado específicamente a este país, el fondo de autoseguros. El resto iría a un fondo “de reserva” para grandes crisis que se destinaría a reaseguros.

Si en un Estado miembro el desempleo experimenta un incremento situado por encima de un valor de referencia establecido (por ejemplo, 0,2 puntos porcentuales), recibiría un pago neto procedente de su tramo nacional para financiar el aumento de los subsidios de desempleo. Si un país sufre una crisis económica muy grave (por ejemplo, una subida del paro en 2 puntos porcentuales), recibiría pagos adicionales procedentes del fondo de reserva en concepto de reaseguro.

Eliminando los pagos netos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en épocas de bonanza, la restricción fiscal en la práctica sería mayor en los momentos expansivos. En cambio, en tiempos de crisis no se tendrían en cuenta los pagos netos procedentes del sistema a efectos

<sup>13</sup> Dullien, S.; Fernández, J.; López, M.; Maass, G.; del Prado, D.; von Weizsäcker, J.: *Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European Unemployment Insurance*, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 2018. Disponible en: [http://fes-madrid.org/media/2017\\_FESpublicaciones/FES\\_Propuestas.pdf](http://fes-madrid.org/media/2017_FESpublicaciones/FES_Propuestas.pdf)

del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el objetivo de que dichos fondos extra mitigasen la presión fiscal de un país en recesión. De esta manera, el sistema contribuiría considerablemente a una estabilización fiscal más fiable frente a crisis asimétricas y, en cierta medida, también frente a crisis simétricas.

La medida en la que se permitiría que los distintos tramos registraran déficits para aumentar el efecto estabilizador, más allá del funcionamiento de un fondo puramente de reserva, dependerá de la credibilidad del marco institucional general. En cualquier caso, a los Estados miembros que registren déficits en sus tramos nacionales se les exigiría que aumentasen su aportación una vez recuperadas sus economías. Las simulaciones basadas en estos principios muestran un considerable potencial de estabilización económica con respecto al sistema, con unos costes netos mínimos para sus contribuyentes a lo largo del tiempo. Esta forma de seguro de desempleo consistiría tanto en una institucionalización de la política económica anticíclica como en una forma de solidaridad que facilitaría las cosas a los ciudadanos de la zona euro.

### ***Tercera medida. Trabajar en la era de los desafíos digitales, la Cuenta Personal de Actividad***

La Cuenta Personal de Actividad se propuso como objeto de debate en el libro blanco denominado *Reimaginar el Trabajo. Trabajo 4.0.*, elaborado por el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania. Esta cuenta permitiría una política social basada en la vida laboral del ciudadano y respondería mejor a sus ne-

cesidades particulares<sup>14</sup>. Se hace también referencia a experiencias similares en otros países de la UE, lo que podría convertirlo en un proyecto colectivo centrado en las políticas sociales y de trabajo<sup>15</sup>.

Esta cuenta se crearía para todo el que entre en el mercado laboral. Aunque existen múltiples diferencias puntuales, sobre todo en relación con la financiación y los “derechos de cobro”, todos los enfoques comparten el objetivo de incrementar la autonomía individual, en comparación con la actual organización de las prestaciones del estado del bienestar. Mediante la transferencia de recursos públicos o el apoyo proporcionado por la acumulación de activos procedentes de sus propias contribuciones en una cuenta, el trabajador debería estar en condiciones de adaptarse según su propio criterio a las demandas cambiantes, utilizando para ello los fondos disponibles. Esto resulta un problema, sobre todo en lo que respecta a crear un colchón económico para cubrir vacíos en la vida laboral o periodos de trabajo a media jornada, un desarrollo profesional continuo o una reorientación profesional, aunque también en lo que respecta a facilitar la transición hacia la jubilación. Las cuentas podrían complementar o sustituir a otras prestaciones sociales.

Ya existen enfoques similares en cinco países europeos, cada uno de los cuales tiene una estructura diferente: la cuenta personal de actividad en Francia (*Compte Personnel d'Activité* o

<sup>14</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Publikationen/a883-white-paper.pdf;jsessionid=F7A03817C6861C736FAC36A252301231?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Publikationen/a883-white-paper.pdf;jsessionid=F7A03817C6861C736FAC36A252301231?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>15</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb493-persoennes-erwerbstaetigenkonto.pdf;jsessionid=2BD8D0F1A87F32CB1AAF5D280457F71F?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb493-persoennes-erwerbstaetigenkonto.pdf;jsessionid=2BD8D0F1A87F32CB1AAF5D280457F71F?__blob=publicationFile&v=3)

CPA), el nuevo sistema de indemnizaciones por despido en Austria (*Abfertigung Neu*); el plan de ahorros durante la vida activa en Países Bajos (*Levensloopregeling*), la cuenta individual de aprendizaje (*Individual Learning Account* o ILA) en el Reino Unido, y el modelo de interrupción de

la vida laboral en Bélgica (*Loopbaanonderbreking*). Los ejemplos muestran que el principio de derecho a prestaciones transferibles y (al menos parcialmente) autónomas ya se está aplicando y se está creando, por lo tanto, un precedente de buenas prácticas para la legislación europea.



# Los pactos globales sobre migraciones y refugiados: retos y propuestas

Paloma Favieres

El estado de la UE 2018-2019 debería tener en el centro de sus políticas las decisiones adoptadas en el marco de los pactos globales sobre migraciones y refugiados, cuyos objetivos principales son la gestión global de los flujos migratorios mixtos, de manera legal, ordenada y segura, y la mejora de la responsabilidad compartida entre los Estados de origen, tránsito y destino de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

La movilidad humana del siglo XXI es una de las cuestiones globales que más depende de esfuerzos multilaterales. Los desplazamientos a gran escala de personas migrantes y refugiadas constituyen uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en la actualidad, afectan a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y exigen una cooperación más estrecha, un esfuerzo colectivo y un reparto de responsabilidades más justo.

En ese sentido, el 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Declaración de Nueva

York para los Refugiados y los Migrantes<sup>1</sup>, una declaración política fundamental con la que se pretende mejorar la forma en la que la comunidad internacional responde a los grandes desplazamientos de personas migrantes y refugiadas, así como la larga duración de estas situaciones.

El pasado 19 de diciembre de 2018, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó formalmente el Pacto Global sobre Migraciones<sup>2</sup>, llamado “Pacto de Marrakech”, sobre Migraciones Seguras, Ordenadas y Regulares, tras la firma de este por parte de 160 Estados en el marco de la conferencia intergubernamental celebrada en la ciudad marroquí entre los días 10 y 11 del mismo mes. Los Estados que no han firmado el pacto son: Estados Unidos, Israel, Australia, Chile, Hungría, Austria, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria.

En lo que respecta a las personas migrantes, el Pacto Global de Naciones Unidas para

---

<sup>1</sup> <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>

<sup>2</sup> <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

Migraciones Seguras, Ordenadas y Regulares (en adelante, Pacto Global de Migraciones) adoptó en Marrakech, el pasado 11 de diciembre de 2018, el primer acuerdo intergubernamental. En todo el mundo hay actualmente 257 millones de personas migrantes, esto es, el 3,4 % de la población mundial. Frente a esta realidad, el Pacto Global de Migraciones supone un acuerdo histórico, que representa el primer consenso global, intergubernamental, mediante el cual la comunidad internacional trata de ofrecer, de forma integral, omnicomprensiva y basada en el respeto de los derechos humanos, una respuesta coordinada a todas las dimensiones relacionadas con las migraciones internacionales.

El pacto se basa en los principios de responsabilidad compartida y de cooperación internacional, así como en el respeto de la soberanía nacional en materia de política y gestión migratoria. Igualmente, se encuentra alineado con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, y la protección de los derechos humanos de las personas en situación más vulnerables. Por otro lado, el pacto prevé el establecimiento de un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de los compromisos acordados, a comenzar a partir del próximo año 2022.

El Pacto de Marrakech contempla veintitrés objetivos que, de acuerdo con la temática, se pueden estructurar en los siguientes bloques: información adecuada, minimización de los factores adversos estructurales, vías legales y protección efectiva, acceso a servicios básicos, desarrollo sostenible, lucha contra el tráfico y la trata y limitar el uso de la detención. Finalmente, se estableció un último objetivo transversal con el fin de fortalecer las alianzas mundiales entre los actores implicados para el cumplimiento de los anteriores objetivos.

Para ello se contempla la recopilación y utilización de información exacta que garantice la

seguridad jurídica en la gestión de las migraciones. Pretende fomentar las vías regulares de migración y su flexibilidad, garantizando un adecuado salvamento de vidas y mejorando los mecanismos de protección y asistencia, reforzando así la lucha coordinada contra el tráfico de personas migrantes y la trata de personas. Pretende garantizar el acceso de las personas migrantes a los servicios sociales básicos, incluido el trabajo decente y el desarrollo de capacidades, eliminando toda forma de discriminación y fomentando la plena inclusión y cohesión social. Por otro lado, el pacto apela a la responsabilidad de los Estados en su contribución al desarrollo sostenible en todos los países, incluidos los países de origen y tránsito de las personas migrantes. Por último, insta a utilizar la detención de personas migrantes solo como último recurso, buscando siempre otras alternativas y a facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad.

Su implementación es ambiciosa, si bien, pese a que este Pacto de Marrakech no es vinculante, representa un buen punto de partida para fijar un marco mínimo de cooperación multilateral, responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados firmantes. Por otro lado, hay que ser conscientes de que el hecho de que no todos los Estados de la comunidad internacional hayan suscrito el pacto supone una debilidad para este, a la espera que aquellos que no lo han firmado por el momento puedan adherirse a él próximamente.

Por consiguiente, ha de valorarse positivamente el apoyo del Gobierno español al pacto y el anuncio de un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y de un Fondo Estatal de Integración (aún pendientes de concretar), así como la denuncia contundente ante el auge de discursos xenófobos, cada vez más presentes en la política europea.

Es por ello imprescindible reclamar a los Gobiernos firmantes políticas migratorias coherentes con los compromisos alcanzados en el Pacto de Marrakech. La firma de dicho pacto compromete al respeto de los derechos de las personas migrantes, independientemente de su situación administrativa. En el caso del Gobierno español, implica poner fin a las devoluciones ilegales en las fronteras, garantizando el acceso y respeto de los derechos humanos de la persona migrante.

Especial mención merece esta cuestión, que está siendo objeto en la actualidad de un recurso ante la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en el que varias organizaciones, incluida la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), han intervenido como tercera parte y presentado sus observaciones. Este recurso fue interpuesto por el Gobierno español contra una primera sentencia del TEDH dictada el 3 de octubre de 2017 en la que, por primera vez, el tribunal declaraba ilegal la “devolución en caliente” de dos personas subsaharianas que habían sido expulsadas de Melilla en agosto de 2014.

La sentencia señalaba que, independientemente de haber superado o no la línea formada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las personas ubicadas tanto en el entre vallado como en la zona inmediata tras la valla se encuentran bajo jurisdicción española. El tribunal consideró por tanto que los dos demandantes se encontraban bajo el control continuo y exclusivo de las autoridades españolas y que fueron devueltos a Marruecos contra su voluntad, sin que se haya tenido en consideración las particularidades de su situación ni se haya adoptado una decisión individual. En estas circunstancias, el tribunal concluyó que los dos demandantes habían sido objeto de una “expulsión colectiva”, práctica prohibida por el Protocolo 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Esta conclusión coincide con la opinión que CEAR había expuesto ante el TEDH. En su intervención, subrayaba además que los dos demandantes habían sido privados de todo procedimiento administrativo, sin recibir asistencia jurídica y lingüística y no tuvieron la posibilidad de solicitar protección internacional, lo que supuso una grave violación de los derechos humanos.

En su intervención ante la Gran Sala del TEDH, CEAR volvió a incidir en la prohibición de las expulsiones establecida por el Protocolo 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, sea cual sea el término utilizado para ello (devolución o denegación de entrada). También señaló que la creación de oficina en los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla alegada por el Gobierno español no constituía ninguna garantía de respeto del principio de no devolución ni de los derechos humanos en general, sobre todo si se consideraba que, desde octubre de 2014, no se había formalizado una sola solicitud de asilo en el puesto fronterizo de Ceuta y que las solicitudes de asilo por parte de personas subsaharianas en Melilla se habían presentado en la ciudad y no en el puesto fronterizo.

Las expulsiones “en caliente” no solamente vulneran el Protocolo 4 al CEDH sino también el Derecho de la Unión Europea, tanto unas directivas relativas al asilo<sup>3</sup> como la directiva que establece normas y procedimientos comunes para el retorno de los nacionales de países terceros en situación irregular en un Estado miembro de

<sup>3</sup> Directiva 2013/32/UE refundida del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES>  
Directiva 2013/33/UE refundida del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=ES>

la Unión Europea<sup>4</sup>. Estas tres directivas están siendo revisadas en la actualidad, las dos primeras dentro del marco de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Sin embargo, debido a la falta de consenso sobre determinadas cuestiones y a la interrupción de los trabajos del Parlamento Europeo con motivo de las elecciones europeas en mayo de 2019, no se espera la adopción de los nuevos textos en un futuro inmediato.

Los compromisos se adoptan en un momento en el que el Consejo Europeo de 28 de junio de 2018 subrayó la necesidad de aumentar considerablemente los retornos efectivos de migrantes irregulares, lo que el presidente Juncker recordó en su discurso sobre el estado de la Unión.

Por ello, la Comisión Europea presentó una propuesta de refundición de la Directiva Retorno 2008/115/ elaborada por la Comisión Europea ante los líderes europeos reunidos en Salzburgo los días 18 y 19 de septiembre de 2018. La Comisión Europea ya había adoptado en 2017 una Recomendación sobre la manera de lograr que los retornos fueran más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115. Pero su criterio era que se había avanzado poco en la eficacia de los retornos.

La Comisión Europea había identificado dos bloques de cuestiones fundamentales para el retorno de los migrantes en situación irregular. Por una parte, una falta de coherencia y de eficacia de las prácticas nacionales relativas al retorno, que varían de un Estado miembro a otro (definiciones e interpretaciones incoherentes del

concepto de riesgo de fuga y del recurso al internamiento que se traducen en la fuga de los migrantes irregulares y en movimientos secundarios). Por otro lado, consideró que la cooperación de los países de origen es determinante en materia de retornos y que se habían realizado avances positivos y adoptado una serie de medidas vinculantes para el retorno y la readmisión. Instó a los Estados miembros a hacer pleno uso de estos mecanismos para aumentar el número de retornos. Propuso también reforzar el uso de la política de visados de la UE como instrumento para avanzar en la cooperación en materia de retorno y readmisión con terceros países.

En definitiva, la propuesta de refundición de la Directiva Retorno pretende agilizar los retornos, vincular el procedimiento de asilo con el de retorno y reducir el riesgo de fuga. Par ello pretende llevar a cabo las siguientes propuestas:

- Establecer un nuevo procedimiento fronterizo para el rápido retorno de los solicitantes de protección internacional cuya solicitud haya sido rechazada tras un procedimiento fronterizo de asilo.
- Prever un marco claro de cooperación entre los migrantes irregulares y las autoridades nacionales competentes, racionalizar las normas sobre la concesión de un plazo para la salida voluntaria y crear un marco para la concesión de asistencia financiera, material y en especie a los migrantes en situación irregular que deseen retornar voluntariamente.
- Establecer instrumentos más eficientes para gestionar y facilitar la tramitación administrativa de los retornos, el intercambio de información entre las autoridades competentes y la ejecución de los retornos.
- Garantizar la coherencia y las sinergias con los procedimientos de asilo.

<sup>4</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=ES>

- Garantizar un uso más eficaz del internamiento para apoyar la ejecución de los retornos.

Hacer compatible por tanto los compromisos adoptados por el pacto y la reforma de refundición de la Directiva de Retorno en 2019 será sin duda uno de los retos que deberían vincular a los Estados firmantes.

Resultan de vital importancia las medidas que hay que desarrollar para impulsar la convivencia, favoreciendo la inclusión y combatiendo la discriminación, el racismo y la xenofobia, ya que durante los últimos años se ha producido un alarmante auge de los discursos xenófobos y racistas hacia las personas migrantes.

Este tipo de discursos se circunscriben en un aumento de la narrativa antiinmigración y suponen una barrera más en el proceso de inclusión de las personas migrantes, que además de enfrentarse a la discriminación por el hecho de ser migrantes y por motivos raciales y de género, están especialmente expuestos a sufrir graves situaciones de exclusión. El hecho de que el uso de este tipo de mensajes sea creciente debe ser abordado de forma integral y adecuada, para que se pongan en marcha medidas eficaces en el ámbito público y privado que visibilicen esta realidad, combatan este tipo de discursos y promuevan la tolerancia y la construcción de sociedades inclusivas.

Las personas migrantes y refugiadas están especialmente expuestas a sufrir discriminación. El Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial considera que estas personas se encuentran entre los grupos de población en situación de especial vulnerabilidad. Dicha vulnerabilidad viene dada especialmente por la discriminación racial que sufren. El mensaje que pretende criminalizar a las personas migrantes y refugiadas, que impregna los discursos migratorios de los países más industrializados, está teniendo graves consecuencias,

acrecentando el racismo y la xenofobia hacia personas migrantes y refugiadas. En lo que se refiere a Europa, es importante destacar que, a pesar del esfuerzo realizado tanto en el ámbito de las instituciones de la UE como del Consejo de Europa en materia de lucha contra la discriminación a través de la aprobación de varios instrumentos legislativos, la discriminación persiste en numerosas esferas y muchas personas continúan enfrentándose a la misma.

La Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) ha evidenciado desde 2016 que la condición de migrante y el origen étnico son las formas más comunes de discriminación en la UE. Los nombres de procedencia extranjera, el color de la piel, la apariencia física o la religión son los principales desencadenantes de aquellas. En su informe de 2018, la agencia señala que diecisiete años después de la adopción de la Directiva de la UE sobre la Igualdad Racial y nueve años después de la adopción de la Decisión Marco sobre Racismo y Xenofobia, las personas migrantes (y las minorías étnicas) continúan enfrentándose a prácticas discriminatorias, hostigamientos y discriminación con base en perfil étnico, las cuales se dan de forma extendida al interior de la UE.

Por consiguiente, es necesario garantizar la protección de todas las personas migrantes que llegan a España, prestando especial atención a aquellas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad como los niños y niñas, implementar el pacto en coherencia y en línea con la agenda sobre desarrollo sostenible y con la agenda sobre cambio climático, y reconocer el papel y la participación de la sociedad civil en la implementación del pacto para que se pueda cumplir desde un enfoque de derechos humanos que ponga en el centro a las personas.

Además, otros retos que se presentan en relación a la implementación efectiva del pacto

están relacionados con nuevas realidades que afectan actualmente al planeta, muy especialmente, el cambio climático y los desafíos ambientales a causa de los cuales la cifra global de personas migrantes previsiblemente aumentará de forma notable en los próximos años y décadas, situando a miles de personas en situación de vulnerabilidad y exigiendo redoblados esfuerzos coordinados para garantizar su protección y asistencia efectiva.

Las intenciones recogidas en el pacto a este respecto aluden al objetivo de minimizar los factores negativos y estructurales que obligan a las poblaciones a abandonar su país de origen, así como a los casos específicos de desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y a la degradación medioambiental. En este marco, el pacto establece la necesidad de:

- Reforzar el análisis común y el intercambio de información para entender mejor, prever y aportar una respuesta a los movimientos migratorios, como los que resultan de desastres naturales repentinos o graduales, los efectos adversos del cambio climático, la degradación medioambiental y otras situaciones precarias, y garantizar el respeto efectivo, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de todos los migrantes.
- Desarrollar estrategias de adaptación y resiliencia frente a los desastres naturales repentinos y graduales y las consecuencias del cambio climático, que tengan en consideración las implicaciones potenciales sobre la migración, guardando en la mente que la adaptación en el país de origen es una prioridad.
- Integrar consideraciones sobre desplazamientos en las estrategias de preparación a los desastres y promover la cooperación con países vecinos para prever alarmas tempranas, planificación de contingencia, almace-

namientos, mecanismos de cooperación, planificación de evacuación, arreglos para recepción y asistencia e información pública.

- Desarrollar enfoques coherentes para hacer frente a los retos de los movimientos migratorios en el contexto de desastres naturales repentinos y graduales, incluso tomando en cuenta las recomendaciones relevantes de los procesos consultivos promovidos por Estados tales como la Agenda para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el marco de Desastres y Cambio Climático (Iniciativa Nansen) y la Plataforma sobre los Desplazamientos Generados por Desastres.

Por último, es una oportunidad perdida el hecho que el Pacto Mundial sobre Migraciones, a pesar de reconocer por primera vez la existencia de movimientos migratorios causados por desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación medioambiental, instando a los firmantes a minimizar los factores estructurales de dichos movimientos migratorios, no contemple la obligación de conceder ningún *migrant legal status*. Solo contempla la asistencia humanitaria para atender la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales progresivos y desastres repentinos, a nivel subregional y regional.

Una semana después de la aprobación del mediático Pacto Global sobre Migraciones, la comunidad internacional aprueba, de forma mucho más desapercibida y con menor oposición, el Pacto Global sobre Refugio<sup>5</sup>.

En palabras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, se trata del mayor esfuerzo conocido hasta la fecha para la gestión de las cuestiones relacionadas con las personas refugiadas desde un enfoque

<sup>5</sup> [https://undocs.org/es/A/73/12\(PARTII\)](https://undocs.org/es/A/73/12(PARTII))

de refuerzo de la cooperación y de responsabilidad compartida a escala global, coincidiendo con un momento histórico en donde los desafíos del refugio se presentan con carácter notable en distintos lugares, desde Centroamérica hasta Bangladesh, pasando por Siria, o la región euromediterránea y el África subsahariana. Reiteró el papel vital que desempeñará el pacto mundial sobre refugiados, como un “punto de convergencia para personas y prácticas de todos los sectores de la sociedad” y señaló que la concesión de asilo es una tradición antigua que ha ayudado a “salvar vidas, construir y reconstruir naciones, y preservar nuestro sentido de humanidad”.

Ciento ochenta y un Estados miembros de Naciones Unidas suscribieron el pacto, que, al igual que el de Migraciones, no es vinculante. Estados Unidos y Hungría se opusieron a este, mientras que República Dominicana, Eritrea y Libia se abstuvieron.

Respecto a los objetivos y expectativas, el pacto pretende ofrecer una “respuesta predecible, compartida y equitativa” a las situaciones de desplazamiento forzado. Ello se articula principalmente a través del llamado Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, en inglés *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF). Además, se prevé un foro como mecanismo de seguimiento cada cuatro años.

El pacto tiene cuatro objetivos principales:

- Disminuir la presión que soportan los Estados de acogida.
- Fortalecer la resiliencia de las personas refugiadas.
- Aumentar el reasentamiento y otras formas de acceso de las personas refugiadas a los llamados “terceros países”.
- Apoyar a los países de origen en relación con el “retorno seguro”.

El pacto espera recabar una mayor financiación por parte de donantes, Gobiernos y sector privado, bajo un enfoque de responsabilidad compartida y orientado al desarrollo a largo plazo más que a las respuestas humanitarias cortoplacistas. Este enfoque de múltiples actores involucrados es uno de los principales valores añadidos y elementos esperanzadores del pacto. Presta atención al desarrollo de crecientes oportunidades en cuestiones tan importantes como reasentamiento, reunificación familiar y visados humanitarios.

Respecto a la política en materia de reasentamiento, la Comisión Europea había presentado una propuesta reglamentaria en el verano de 2016 como nuevo instrumento en la agenda política, que fue objeto de negociaciones en el primer semestre de 2018.

Actualmente, la vía del reasentamiento sigue siendo una contribución voluntaria por parte de los Estados. La idea inicial pretendía establecer un mecanismo permanente, no solo a través de las cuotas, introduciendo un mecanismo de corredor humanitario y a su vez un canal de unificación familiar. Ello ha provocado voces críticas respecto a la situación de discriminación que podría suponer para personas en situación de especial vulnerabilidad que no se incluyen en categorías de familiares. Finalmente, el texto acordado en el Parlamento Europeo tuvo en cuenta la admisión humanitaria y recoge el carácter voluntario del reasentamiento. Las principales dudas se centran por tanto en el carácter voluntario, la discrecionalidad en los procesos de selección y su vinculación con la potencial integración de las personas refugiadas.

En lo que se refiere a las visas humanitarias, es importante señalar que, en el ámbito de la UE, los visados humanitarios son un tipo de visado que han sido utilizados de manera discrecional hasta la fecha por parte de algunos

Estados miembros. Por medio de estos, las personas solicitantes de asilo pueden trasladarse de manera segura y legal desde un tercer país a un país del espacio Schengen para formalizar su solicitud de protección internacional.

Actualmente la emisión de este tipo de visados resulta ser discrecional y depende del derecho interno de cada Estado, así como del criterio de sus respectivos consulados. Algunos Estados europeos como Alemania, Bélgica, Francia o Dinamarca, entre otros, ya cuentan en su legislación nacional con algún tipo de previsión en este sentido. Según el Tribunal de Justicia de la UE, el Código europeo de Visados no obliga a los Estados de la UE a otorgar visados humanitarios. No obstante, esta cuestión se debate actualmente en el seno del TEDH en el caso *Mohamad Nahhas contra Bélgica*.

Respecto al ámbito legislativo, tras varias iniciativas fallidas, una propuesta sobre visados humanitarios fue aprobada en el pleno del Parlamento Europeo el pasado 11 de diciembre de 2018<sup>6</sup>. Esta resolución insta a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa que permita a quienes buscan protección internacional poder solicitar un visado en una embajada o en un consulado europeo en un tercer país. Aunque no se trata de una resolución vinculante, es una llamada a la Comisión a presentar legislación para tratar este asunto.

Se trata de un tema crucial para los próximos años. El hecho de que los países de la UE expidan visados humanitarios en sus embajadas y consulados en el exterior permitiría a los solicitantes de asilo alcanzar Europa, evitaría la pérdida de miles de vidas humanas y constituiría una vía legal y segura para lograr la protección

que merecen. De esta forma también se debilitaría las redes de tráfico.

En general, se estima que la adopción del pacto tiene el potencial necesario para proveer una mejor respuesta y protección para las personas refugiadas en las comunidades de acogida, pero ello dependerá de la apropiación, corresponsabilidad y rendición de cuentas que asuman los Estados.

Una de las principales críticas al pacto se refiere al hecho de que las medidas contenidas en el mismo para fomentar el reparto equitativo de responsabilidad entre los Estados, tales como la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo o la inversión privada, son insuficientes para revertir la innegable asimetría en la carga que soportan aquellos Estados empobrecidos en relación con los enriquecidos.

Los Estados empobrecidos asumen actualmente la acogida del mayor número de personas refugiadas en el mundo (nueve de cada diez se encuentran en países en desarrollo). El principio de distribución de la carga y de la responsabilidad resulta fundamental para aliviar a los Estados de acogida que mayor número de personas refugiadas reciben y, consiguientemente, para beneficiar a las mismas. Sin embargo, las medidas dispuestas en el pacto en este apartado se revelan insuficientes, vagas e incipientes.

Así, por ejemplo, se dispone que será en el marco del Foro Mundial sobre Refugiados (el primero de los cuales se celebrará en 2019) en donde los Estados y las demás partes interesadas examinen “las oportunidades, retos y formas de mejora de la distribución de la carga y de la responsabilidad”. Estos mecanismos deberían haber quedado especificados previamente de forma mucho más clara, máxime tratándose del elemento central del que depende transversalmente el cumplimiento satisfactorio de los objetivos del pacto a escala global.

<sup>6</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181205IPR20933/humanitarian-visas-to-avoid-deaths-and-improve-management-of-refugee-flows>

Otras críticas se centran en los aspectos no incorporados o escasamente recogidos en el pacto, tales como desplazados forzosos internos, desplazados climáticos y protección especial para mujeres, niños y niñas.

En definitiva, el éxito del pacto dependerá, más allá de las buenas intenciones, de su implementación en base a indicadores concretos de seguimiento del cumplimiento de cada uno de sus cuatro objetivos y al mantenimiento de forma constante de una evaluación pública y transparente de los avances que progresivamente se vayan alcanzando.

Para ello, todos los Estados concernidos deben hacer uso de los distintos mecanismos de acción multilateral y participar activamente en los diferentes espacios de cooperación e intercambio de buenas prácticas contemplados, dentro de la lógica general de distribución de la carga y de la responsabilidad mencionada y reconociendo el papel de la sociedad civil a lo largo de los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de dicho pacto.

Entre estos se encuentran las sucesivas reuniones de funcionarios de alto nivel a celebrarse

periódicamente a partir de 2021 en coordinación con el Diálogo del Alto Comisionado sobre Problemas de Protección, el llamado grupo de apoyo a la capacidad de asilo que podrá establecerse a petición de cualquier Estado interesado, o las plataformas de apoyo que eventualmente sean convocadas, en este caso, por Estados de la región euromediterránea. Finalmente, especial interés merece la participación en el próximo Foro Mundial sobre Refugiados, que se celebrará en 2019, el cual se concibe como el principal instrumento de seguimiento y evaluación, en donde los Estados deberán llegar con los deberes hechos.

Estas cuestiones son importantes ya que son un buen termómetro de hasta donde llega la voluntad política de los Estados en tanto que actores aún preeminentes en la comunidad y el derecho internacional, teniendo en cuenta, además, que todas ellas son cuestiones estrechamente interconectadas e interdependientes. De su consideración depende en buena medida el que se respete el principio de no dejar a nadie atrás.



# Estados Unidos: ahondando la brecha con Europa

Vicente Palacio y Juan Antonio Pavón Losada

## **Introducción: poniendo a prueba una vieja alianza**

Estados Unidos ha sido históricamente el aliado más cercano de Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Ambos han compartido intereses y valores comunes, así como una visión compartida del mundo que guiaba las relaciones internacionales y las acciones conjuntas.

Sin embargo, lo ocurrido a lo largo de 2018, el segundo año de mandato del presidente Donald Trump, ha confirmado definitivamente la gran brecha existente con la UE. En este periodo, se ha evidenciado una alarmante y creciente falta de diálogo político y estratégico. Las implicaciones prácticas del *America First* afectan varias áreas temáticas, empezando por la seguridad (la cuestión en torno a la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], que data de 1948), y siguiendo por el comercio, el clima, y las instituciones multilaterales, la geopolítica en relación con Oriente Medio, Rusia o China.

En este tiempo, Trump ha acentuado sus demandas para que Europa pague más por su seguridad en la OTAN, o para que Alemania reduzca sus exportaciones de automóviles a Estados Unidos. Trump ha comenzado a llamar

públicamente a la UE “enemigo” y el secretario de Estado de Trump, Mike Pompeo, ha ridiculizado lo que a su juicio es una visión errónea de Europa sobre multilateralismo como “un fin en sí mismo”. En la Asamblea anual de Naciones Unidas Trump ha rechazado el “globalismo” y reivindicado la “soberanía nacional”. La traducción de esto es una retirada del Consejo de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), o el bloqueo en los nombramientos de jueces en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Al mismo tiempo, la ola nacionalista que recorre Europa, y que líderes como el presidente Macron o la canciller Merkel consideran una amenaza directa, cuenta con el respaldo explícito del presidente estadounidense.

A las divergencias de puntos de vista, se une un gran problema de tipo “sistémico” para Europa: lo impredecible de la presidencia Trump y el suelo resbaladizo sobre el que se basa la interlocución entre ambos socios. La desautorización continua y los cambios de responsables de distintas carteras ha sido continua: el secretario de Estado Rex Tillerson por Mike Pompeo;

el consejero de Seguridad Nacional Michael Flynn, y luego H. R. McMaster, por John Bolton; el secretario de Defensa James Mattis, por el número dos del Pentágono, Patrick Shanahan.

La realidad es que Europa está perdiendo su gran aliado para un orden internacional abierto. Ello coloca a los europeos en una difícil tesitura: o bien dividirse ante las acciones de la Administración norteamericana, o bien aprovechar esa confrontación como un catalizador para avanzar hacia una mayor integración del proyecto comunitario. A continuación se desarrollan brevemente los principales elementos que han configurado la relación (o mejor dicho los desacuerdos) durante el último año en unos pocos asuntos fundamentales.

### ***America First* y guerras comerciales**

En primer lugar, es preciso recordar unos datos económicos de fondo que contrastan con la pugna económica actual entre Estados Unidos y Europa. La UE es un bloque comercial casi totalmente unificado: junto con la política de competencia, constituye el pilar más asentado de la relación transatlántica. Incluso en estos momentos de tensión, Estados Unidos y Europa representan mutuamente los mercados más importantes para ambos. El mercado transatlántico es el más grande y más rico del mundo y representa un tercio del producto interior bruto (PIB) mundial y la mitad del consumo total global. Las ventas comerciales anuales ascienden a 5,5 billones (europeos) de dólares y se generan 15 millones de empleos a ambos lados del Atlántico. Los vínculos son enormes en inversión extranjera directa (IED) y servicios; inversión en portfolio, transacciones financieras, bancos, comercio y ventas de bienes y servicios, inversión en I+D, o flujos tecnológicos. Por otro lado, el déficit comercial de Estados

Unidos con Europa (146 billones de dólares en 2017) se ha reducido en un 6 % respecto a 2015, y hoy supone menos de la mitad que el que mantiene con China (376 billones).

Sin embargo, a pesar de esta fuerte interdependencia, al menos cuatro acontecimientos han contribuido a tensar enormemente las relaciones entre los dos socios:

- La decisión del Gobierno norteamericano en la primavera de 2018 de imponer aranceles a las importaciones de acero y aluminio bajo pretexto de seguridad nacional, y su negativa a otorgar a la UE una exención permanente.
- El bloqueo continuo por parte de Estados Unidos de nuevos nombramientos al Órgano de Apelación de la OMC, que amenaza con paralizar el sistema de resolución de diferencias.
- La imposición de derechos *antidumping* y compensatorios a las importaciones de aceitunas maduras españolas en 2018, que podrían tener implicaciones más amplias para la política agrícola común de la UE.
- Las amenazas de Estados Unidos de imponer aranceles a las importaciones de automóviles y piezas de automóviles de la UE de hasta el 25 %, y el 10 % del aluminio.

La ruptura comienza en marzo de 2018, cuando el presidente Trump impuso las tarifas al acero y el aluminio. El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, prometió represalias inmediatas tras el anuncio del secretario de Comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross. Ahora bien, ningún otro país europeo tiene una industria automotriz tan importante como Alemania, por lo que una tarifa de automóvil suponía un ataque directo a la canciller Merkel. Este asunto suponía una prioridad para Alemania hasta el punto de que Emily Haber, embajadora de Alemania en Estados Unidos, afirmó que los funcionarios de la UE necesitarían un mandato

claro para llegar a un acuerdo antes de las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019.

Para aplacar la tensión comercial, el 25 de julio de 2018, el presidente de la Comisión, Juncker, llegó a un acuerdo con el presidente Trump para evitar una mayor escalada<sup>1</sup>. Ambos acordaron, entre otras cosas, trabajar hacia aranceles cero, barreras no arancelarias y subsidios a bienes industriales que no fueran de la industria automovilística. Una de las concesiones por parte de la Comisión consistió en un compromiso para tratar de facilitar el aumento de las importaciones de la UE de gas natural licuado procedente de Estados Unidos, así como para fortalecer el comercio en varias otras áreas, incluida la soja. Las dos partes acordaron además no ir en contra del espíritu de su acuerdo mientras estaban negociando. El presidente Trump prometió no imponer nuevas tarifas a los automóviles mientras se realicen progresos (aunque en agosto de 2018 afirmó que lo haría) y reevaluar las medidas norteamericanas sobre acero y aluminio. Por su parte, el presidente francés, Emmanuel Macron, afirmaba en julio que consideraba “útiles” las conversaciones entre Trump y Juncker, pero que no estaba a favor de un “nuevo gran acuerdo comercial” a la manera del fracasado Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP).

Provisionalmente, la soja ha mostrado ser un elemento clave de la negociación en cuanto implica la promesa por la parte europea de incrementar las importaciones de este producto de los agricultores estadounidenses. Si bien Europa está preparada para defender la industria europea, esas tarifas podrían llevar a un efecto dominó

proteccionista, dañando a empresas, empleados y consumidores de Estados Unidos, Reino Unido y muchos otros socios comerciales y acabar beneficiando electoralmente a los nacionalistas de la extrema derecha europea. No parece pues momento para desatar una escalada desproporcionada.

Finalmente, otra área problemática que ha afectado a los dos socios es la intensificación del debate acerca de la regulación de la tributación de los llamados “GAFAM” (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft). Se trata de un asunto que tiene estrecha relación con el intento europeo para reducir la dependencia europea de las tecnológicas norteamericanas. En ese sentido ya existen reglamentos y directivas en marcha impulsadas desde Bruselas, y precedentes como la multa de la Comisión a Apple por impuestos no satisfechos a Irlanda por valor de más de 14 000 millones de euros.

### **Seguridad y OTAN: el paraguas estadounidense se cierra**

En junio pasado, menos de una semana después de que la canciller Merkel se enfrentara al presidente Trump en la reunión del G-7 en Canadá, Heiko Maas, el por entonces nuevo ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, hizo visible la posición alemana y europea. Entre la “política egoísta del *America First*” de Trump y las amenazas de Rusia y China, Alemania necesitaba liderar una respuesta europea contundente: retomar el liderazgo mundial. Poco después, en julio de 2018, el último día de la cumbre de la OTAN en Bruselas, la canciller alemana proponía una reunión de emergencia a puerta cerrada. El día anterior el presidente estadounidense había cuestionado la utilidad de la OTAN y el comercio con Europa. Sin embargo,

<sup>1</sup> European Commission Statement: *Joint US-EU Statement following President Juncker's visit to the White House*, Washington, 25 de julio 2018. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-4687\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm)

para muchos Gobiernos europeos la queja de que Estados Unidos soporta al menos el 70 % del gasto militar en la OTAN no proporciona ningún incentivo político para aumentar el gasto, ni tampoco refleja el esfuerzo relativo al presupuesto nacional, ni tampoco contempla otras derivadas fundamentales, como son las misiones en el exterior. Por otro lado, la insistencia norteamericana por subir al 2 % refleja un propósito de reorientar las inversiones y los contratos en beneficio de las empresas de armamento norteamericanas y no perder terreno en la batalla tecnológica respecto a Europa.

Paradójicamente, en respuesta a las amenazas de retirada por parte de Estados Unidos, desde la UE se ha ido avanzando durante el último año en la definición de varias iniciativas orientadas a construir una autonomía estratégica propia europea. Por ejemplo, la Iniciativa de Cooperación Estructurada Permanente, puesta en marcha ya para desarrollar, financiar y operar capacidades europeas. O la Iniciativa de Intervención Europea planteada por el presidente francés Emmanuel Macron: una coalición de voluntarios no sujetos a las instituciones o Estados miembros de la UE, que se encargaría de desplegar rápidamente tropas en escenarios de crisis cerca de las fronteras de Europa. Ambas iniciativas constituyen un comienzo modesto, pero consiente, y apuntan a la necesidad de que la UE y la OTAN comiencen a hacer frente a la realidad de una era posatlántica.

Por último, en relación con otro pilar fundamental de la seguridad, el dossier nuclear, las políticas de Trump han abierto dos frentes.

El primero es el anuncio de Trump de abandonar el Tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias, un acuerdo firmado por los presidentes Reagan y Gorbachov en 1987, consistente en la eliminación de misiles balísticos y de crucero nucleares de alcance entre 500 y 5500

km. Esta decisión, de nuevo unilateral, deja a Europa fuera de tablero geoestratégico en el que compiten Estados Unidos, Rusia y China. Con el Reino Unido con un pie fuera de la Unión, Francia tendría que europeizar su capacidad nuclear, poniéndola al servicio del conjunto, o bien de aquellos países que lo requieran.

El segundo frente es la retirada unilateral estadounidense en mayo de 2018 del acuerdo nuclear con Irán (*Joint Comprehensive Plan of Action* [JCPOA]) y el restablecimiento de sanciones a Teherán. Este acuerdo multilateral había sido pactado en julio de 2015 durante la Administración Obama con las autoridades iraníes junto a Francia, Alemania, Reino Unido, la UE, Rusia y China. Sin embargo, a pesar de la oposición del secretario de Defensa James Mattis y las visitas personales de último minuto de Macron y Merkel a Washington, el mandatario norteamericano cumplió su amenaza. Para Europa, este movimiento de su aliado no solo ha supuesto un duro golpe a uno de sus éxitos diplomáticos como Unión, sino que ha tenido implicaciones negativas en el orden económico. Las sanciones no solo impiden hacer negocios a las empresas estadounidenses en Irán, sino también a terceras empresas (incluidas las europeas). En respuesta, la Comisión Europea actualizó el "estatuto de bloqueo" que permitía a las empresas de la UE recuperar los daños de las sanciones extraterritoriales: una medida que entró en vigor en agosto de 2018<sup>2</sup>. Sin embargo,

<sup>2</sup> *Commission Implementing Regulation (EU) 2018/1101 of 3 August 2018 laying down the criteria for the application of the second paragraph of Article 5 of Council Regulation (EC) No 2271/96 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2018.199.01.0007.01.ENG&toc=OJ:L:2018:199:TOC>

ello no ha impedido el anuncio de retirada de algunas empresas europeas ante la amenaza de represalias estadounidenses. En definitiva, el caso de Irán representa una señal clara de que las visiones estratégicas de Estados Unidos y la UE en torno a Oriente Medio, el régimen de armas nucleares o en relación a países de la región como Israel o Arabia Saudí, divergen de manera muy importante.

### Estados Unidos se retira del Acuerdo de París

Estados Unidos, el mayor emisor de carbono mundial –medido en relación con su población– se retiró del Acuerdo de París sobre Cambio Climático en noviembre de 2016. Washington notificó formalmente a las Naciones Unidas su intención el 4 de agosto de 2017<sup>3</sup>, si bien la salida oficial no se materializará hasta noviembre de 2020.

Frente a esta actitud de su socio transatlántico, la UE ha continuado su camino propio, en la línea de los 195 países que ya han firmado el acuerdo y los 184 que lo han ratificado. A finales de 2018, la conferencia sobre el clima de la ONU (COP24) en Katowice (Polonia) concluyó con la adopción de un reglamento para desarrollar el Acuerdo de París y hacerlo funcionar en todo el mundo. La finalización del reglamento fue el principal objetivo de la UE en estas negociaciones<sup>4</sup>. Mientras este compromiso se cerraba, la respuesta de la Administración Trump consistió en enfatizar su “enfoque equilibrado”

para promover el crecimiento económico y la protección del medio ambiente. Este rechazo a París, que se une a la negativa por parte de todos los miembros del *fossil four* (Kuwait, Rusia, Arabia Saudita y Estados Unidos, con importantes empresas de combustibles fósiles en casa) a dar la bienvenida oficial a un informe sobre las consecuencias del calentamiento global. Esta posición incluso se enfrenta a la propia Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, dirigida por Mark Green, que no respaldó un informe que vinculaba el cambio climático con la salud pública. Por su parte, la UE se muestra ambiciosa incluso más allá de 2030. Tras la invitación de los líderes del Consejo, la Comisión Europea presentó en noviembre de 2018 una visión estratégica a largo plazo para una economía europea próspera, moderna, competitiva y neutral respecto al clima con el horizonte de 2050.

Esta discrepancia pone de manifiesto no solo una apuesta política, sino que refleja diferencias estructurales de fondo. La posición estadounidense tiene sus raíces en el hecho objetivo que Estados Unidos aún dispone de amplios recursos naturales como carbón, gas o petróleo –estos dos últimos vía *fracking*– mientras que Europa tiene que importarlos, en su mayoría de Rusia, por lo que tiende a mirar a nuevas fuentes de energía como las renovables. Sin embargo, desde la perspectiva europea hay dos cosas que tener en cuenta. Primero, no parece razonable que Estados Unidos, cuya población representa poco más de dos tercios de la población europea (500 millones) emita un 15 % del total mundial de CO<sub>2</sub> –solo por debajo del 30 % de China– mientras el conjunto de la UE suma solo un 9 %. Y segundo: en este asunto también hay margen para la elección política, como muestra el compromiso de decenas de alcaldes y gobernadores de estados de Estados Unidos con el acuerdo, muchos de ellos receptivos a las

<sup>3</sup> *Communication Regarding Intent To Withdraw From Paris Agreement*. Disponible en: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273050.htm>

<sup>4</sup> *UN Climate talks: EU plays instrumental role in making the Paris Agreement operational*. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6824\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6824_en.htm)

iniciativas de Macron y de la Cumbre de Katowice. Como observó el presidente francés, para Europa no se trata de elegir entre “Pittsburgh o París”.

### **Perspectivas para después de las *mid-term***

Finalmente, cabe una reflexión sobre las posibles consecuencias de los resultados de las elecciones de *mid-term* celebradas en noviembre de 2018, que renovaron un tercio del Senado y la Cámara de Representantes al completo, al tiempo que decenas de gobernadores y municipios en Estados Unidos. La recuperación de la Cámara Baja por los demócratas significa un reequilibrio de poder interno, por lo que podría resultar favorable para Europa. Ahora bien, no pueden esperarse grandes cambios, pues los republicanos retienen el Senado, el cual sí es decisivo en la política exterior. La presión demócrata no es seguro que frene del todo la deriva actual, ni contribuya a articular una mejor estrategia de Estados Unidos. Ciertamente, las investigaciones sobre los vínculos con países como Arabia Saudita o Rusia podrían forzar a esta Administración a posicionarse con mayor claridad sobre la guerra en Yemen, o sobre el tipo de relación que se quiere tener con Moscú. También se cortará de raíz cualquier posibilidad de proveer fondos para un muro en la frontera mexicana, o para posibles aventuras en el exterior. Por otro lado, alcaldes y gobernadores de medio país seguirán fieles a su compromiso con el Acuerdo de París, y actuando por su cuenta. Además, cabría esperar un cierto armisticio con

la UE en la disputa comercial, para evitar abrir demasiados frentes. En ese sentido, se han puesto en marcha iniciativas como la de Comisión Juncker, para abordar cuestiones como las causas del “comercio injusto”; o la del presidente Macron para crear en la OCDE un grupo de trabajo sobre comercio y orden mundial entre Estados Unidos, la UE, China y Japón.

Tampoco es descartable que Trump opte por acentuar una estrategia de confrontación, tanto al interior como al exterior, seguro como está de que su base electoral requiere una tensión permanente. Hay varias opciones abiertas, pero no es improbable que Trump ponga a Europa en situaciones muy complicadas, debido a su política hacia países como Irán, Venezuela o Cuba, su retórica antiinmigración o su política fiscal agresiva a la captura de capitales internacionales. Algunos gestos simbólicos no invitan al optimismo en cuanto a la mejora de las relaciones a corto plazo. A principios de 2019, al embajador de la UE en Estados Unidos, David Sullivan, se le rebajaba el estatus de Estado miembro, conseguido bajo Obama en septiembre de 2016; la UE pasaba a ser una mera organización internacional, quedando relegada a un último puesto en representación diplomática. Un hecho frente al cual la Delegación Europea elevó una carta de protesta a Nancy Pelosi, presidenta de la Cámara de Representantes, para que atendiera su reclamación. A partir de este punto, para Europa empieza una cuenta atrás decisiva, hasta las elecciones del Parlamento Europeo de mayo de 2019, y las presidenciales estadounidenses de noviembre de 2020.

# La Unión Europea que cada vez protege más, como consecuencia del desarrollo de la PCSD y la aplicación de la PESCO

Francisco Aldecoa Luzarraga

Durante los dos últimos años, he venido analizando en este volumen del *Informe sobre el estado de la Unión Europea* la relevancia que se está produciendo en el desarrollo de la política exterior y de seguridad y, especialmente, de defensa de la UE, a partir de la presentación de la estrategia global para la política exterior y de seguridad (PCSD) –aprobada en junio de 2016–, que estableció el importante principio de la autonomía estratégica que se ha venido aplicando desde entonces y que ha tenido una repercusión muy clara en el desarrollo de la política de defensa.

## Consideraciones previas

En este trabajo vamos a reflexionar sobre los avances en una UE que cada vez protege más,

ya que está habiendo una aceleración en la aplicación de la política de defensa, así como en el desarrollo de la política interior. Esto ha sido posible, en gran medida, a que ha coincidido con el resultado del referéndum del *brexit*, a partir del cual el Reino Unido no ha impedido, ni siquiera dificultado mucho, el avance de la política de defensa de la UE. Hasta esas fechas, este Estado había obstaculizado el desarrollo de la política de defensa, ya que confiaba a la Alianza Atlántica la seguridad y la defensa de Europa de forma casi exclusiva.

En el informe de 2017 publiqué un artículo 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”, en el que mantenía que la PCSD avanzaba como consecuencia de la aplicación

de la estrategia global presentada por Federica Mogherini. En 2018 publiqué otro artículo que se denominaba “Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa: la cooperación estructurada permanente (PESCO)”, señalando que se aceleraba si cabe, más, con las decisiones sobre la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente.

Decíamos entonces que “la política de defensa está ya en los carriles, lo que hace falta es que el tren, que está tomando velocidad, no descarrile [...]”. Ahora, en este artículo lo que mantengo es que, efectivamente, el tren de la defensa europea ha tomado velocidad, pero como este es muy largo, tiene muchos vagones, pesa mucho, va a necesitar al menos cinco años (se suele citar la fecha de 2025) para alcanzar sus objetivos. Es decir, para conseguir que la PESCO haga creíble a PCSD, y que respalde también la alianza defensiva. Por tanto, se trata de que garantice la seguridad de los ciudadanos y la integridad territorial de los Estados miembros de la Unión Europea.

En este artículo vamos a explicar lo que ha ocurrido a lo largo del 2018 y evaluaremos solo nueve meses –desde abril de 2018 hasta enero de este año– ya que este anuario saldrá, en esta ocasión, con una anticipación de tres o cuatro meses respecto a años anteriores. El tema central que trato es el desarrollo del conjunto de la PCSD y, especialmente de la PESCO, ya que se ha convertido en el instrumento más importante de la misma y en el elemento catalizador del desarrollo de esta.

Este 2018 ha sido un año muy intenso y fructífero en la aplicación de la PESCO, que se había aprobado justo al final del año anterior. Durante este año se han tomado decisiones muy importantes para ponerla en marcha. De momento se han aprobado ya 34 proyectos en

dos fases distintas; la primera en marzo, en la que se decidieron 17 de los mismos, y una posterior, en noviembre, en la que se establecieron los otros 17 restantes. En los 34 participan todos los Estados miembros de la PESCO –los veinticinco– si bien con distinta intensidad. Hay que resaltar que estos 34 proyectos tienen una relevancia muy desigual, si bien hay cuatro países que los lideran, que son Francia, Alemania, Italia y España.

En 2018 también ha habido otras decisiones de gran calado que, en unas ocasiones, han servido para posibilitar la puesta en marcha de la PESCO y en otros, consecuencia del elemento catalizador que ha tenido esta para desarrollar la PCSD como la Revisión Anual Coordinada sobre Defensa (CARD son sus siglas en inglés), la capacidad militar de planificación y ejecución (MPCC son sus siglas en inglés), los *battle groups*, el Fondo Europeo de Defensa (FED), el programa de desarrollo industrial... entre otros muchos, lo cual está produciendo un importante avance en el conjunto de la PCSD, alcanzando desarrollos que no se esperaban.

### **La creación de la PESCO en 2017: un nuevo compromiso de los Estados miembros**

Como decíamos en el artículo citado del año pasado, en el 2017 se adoptaron relevantes decisiones para poner en aplicación los artículos 42.6 y 46, así como el artículo 1 del Protocolo 10 del Tratado de la Unión Europea (TUE) –tratado que, como es sabido, está en vigor desde diciembre de 2009– pero que, por diversas circunstancias, no se había puesto en marcha hasta ese momento. La noticia principal era la vigencia de la PESCO a veinticinco desde diciembre de 2017. El Consejo Europeo de

diciembre de 2017 decidió la puesta en marcha de la PESCO a veinticinco. Quedaron fuera únicamente Dinamarca y Malta. También, como era natural, Reino Unido.

Por aquel entonces se consideró que la PESCO, así adoptada, no encajaba del todo con las previsiones de los artículos citados, ya que de estos preceptos se desprende que la misma está prevista para los Estados que quieran y reúnan determinadas capacidades militares. Se entendía que era algo similar a la necesidad de cumplir los criterios de convergencia para formar parte de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que está diseñada únicamente para los que cumplen estos criterios, y no para todos.

Sin embargo, esta solución era consecuencia de la propuesta alemana de incorporar a todos los miembros de la PESCO con objeto de establecer la unidad y el sentimiento de pertenencia. Esta decisión se adopta a pesar de que se enfrentaba a la posición francesa, la cual defendía que únicamente se incorporaran aquellos Estados con suficientes capacidades, que estuvieran dispuestos a los despliegues necesarios para hacer frente a posibles agresiones. Con esto quiero decir que entendían que solo debían participar los Estados que cumplieran, efectivamente, los criterios de capacidades establecidas en el protocolo citado.

La solución adoptada fue consecuencia de encontrar una fórmula en la que se hicieron compatibles ambas posiciones. Por un lado, estuvieron todos –los veinticinco– y, por el otro existe un núcleo duro formado por Francia, Alemania, Italia y España, que se han comprometido más y, de alguna manera, hacen efectivo el mandato genuino del párrafo segundo del protocolo citado. Es decir, se han incorporado a la PESCO todos los Estados miembros, aunque, de hecho, están decidiendo en las cuestiones fundamentales los que realmente

tienen capacidades y, por tanto, los cuatro citados anteriormente.

### **El desarrollo y aplicación de la PCSD vinculada con la PESCO**

Al mismo tiempo que se decide formalmente la creación de la PESCO, el llamado Grupo de los Cuatro marcará las líneas estratégicas del relanzamiento de la defensa europea a través de la carta de las ministras de Defensa de Alemania, Francia, Italia y España a la alta representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Federica Mogherini. En dicha carta, las ministras proponen los pasos que hay que continuar dando para conseguir una defensa europea mejor integrada y autónoma como un objetivo a medio plazo. Para ellas, este nuevo compromiso PESCO supone un momento histórico y un cambio importante que se debe aprovechar para relanzar el conjunto de la PCSD.

A lo largo de 2018 se aplicará el contenido de la carta citada anteriormente y se han adoptado un conjunto de decisiones relativas a la PCSD que han posibilitado o han acompañado su desarrollo y que están teniendo y van a tener gran trascendencia futura. Entre ellas, hay que citar el CARD, el FED, el Programa Europeo de Desarrollo Industrial, la MPCC, la nueva forma de cooperación de Unión Europea-OTAN, el plan de acción de movilidad militar y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, entre otros:

- El CARD. Las modalidades para establecer el CARD se aprueban en el Consejo de 18 de mayo y en octubre de 2017, y se pone en marcha una prueba piloto a través de la Agencia Europea de Defensa, que será la agencia que se encargue de la evaluación que debe desarrollar esta estructura. La primera evaluación tendrá lugar en otoño de

2019. El 25 de junio de 2018 el Consejo aprobó un catálogo de progresos, evaluando las carencias de capacidades, así como los objetivos que se querían alcanzar. Asimismo, se aprobó también el plan de desarrollo de capacidades, que tendrá por objeto guiar la cooperación entre los Estados miembros a la hora de identificar las capacidades necesarias que surgen para mejorar las oportunidades que nacen de las nuevas cooperaciones, especialmente de la PESCO.

- El FED. En junio de 2018, la Comisión Europea fue poniendo en marcha la decisión del Consejo Europeo que se había aprobado en el año anterior sobre la puesta en marcha de dicho fondo. El objetivo básico del mismo es coordinar, complementar y ampliar las inversiones nacionales en la investigación y defensa, el desarrollo de prototipos y en la adquisición de tecnología y equipos militares. Para ello, se destina un presupuesto de 13 000 millones de euros, el cual será incrementado de forma considerable a partir de las perspectivas financieras 2021-2027.
- El Programa Europeo de Desarrollo Industrial. Dependiendo del fondo citado anteriormente, la Comisión impulsó este programa e hizo una propuesta de reglamento que fue aprobada por el Parlamento Europeo el 3 de julio de 2018. Se trata de un programa de financiación que abarcará desde el 1 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020. Una dotación de 500 millones para el desarrollo de iniciativas de la industria europea. El objetivo que tendrá esta dotación es la de fomentar la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de las industrias de defensa.
- La MPCC. Esta se crea en junio de 2017, dependiendo del Estado Mayor de la Unión Europea. Se trata de un mando único, que

busca tener una mejor cooperación y coordinación entre los actores civiles y militares para reforzar la planificación y realización de misiones militares no ejecutivas de la UE. El 19 de noviembre de 2018 el Consejo de Asuntos Exteriores y Defensa acordó ya la ampliación de competencias, incluso, de liderazgo de una operación ejecutiva de la PCSD, limitando al tamaño de un *battle group* de la UE, es decir, misiones de combate. Estos avances refuerzan la idea de que el MPCC se irá convirtiendo progresivamente en un cuartel general de nivel estratégico solicitado por muchos países.

- La nueva forma de cooperación Unión Europea-OTAN. La cooperación de ambas organizaciones se ha fortalecido a partir de 2017. Esto permitió que la OTAN aceptara el desarrollo de la PESCO. El 10 de julio de 2018 se ha renovado una declaración conjunta en la que se establece una actuación conjunta frente a amenazas para la seguridad común. En ella, se destacan aspectos de dicha cooperación en la lucha contra el contrabando y tráfico de inmigrantes, un aumento de la habilidad para responder a las amenazas híbridas y apoyo para la defensa y seguridad para los vecinos del Este y del Sur. En esta declaración se ensalza la autonomía estratégica europea y la importancia de la PESCO y el FED como contribución a los objetivos comunes. A lo largo de estos dos últimos años se han puesto en marcha 70 programas comunes entre estas dos organizaciones.
- Plan de Acción de Movilidad Militar Europea. El 10 de noviembre de 2017, la alta representante Federica Mogherini envió una comunicación sobre la mejora de la movilidad militar en la Unión Europea. En ella, plantea una serie de propuestas para eliminar las barreras que existen a la hora de llevar a cabo

ejercicios o cualquier otra colaboración entre países y que, hasta ahora han acarreado retrasos. La Comisión espera que para 2025 exista una Unión Europea de Defensa completamente desarrollada.

- El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. En junio de 2018 se aprueba la creación de este fondo, que tiene por objetivo mejorar la financiación de las operaciones militares de la UE y el respaldo a las acciones de nuestros socios para financiar sus operaciones de gestión de crisis. Se trata de un nuevo fondo que sustituirá al Fondo de Apoyo a la Paz para África y el mecanismo Athena y, por tanto, continuará financiando los programas y acciones que estos fondos cubrían. Tienen como objetivo aumentar la efectividad de las operaciones, financiar los costes comunes de las emisiones y operaciones militares y asegurar esa financiación de forma permanente.

### **Los principales avances en la aplicación de la PESCO durante 2018**

El 6 de marzo de 2018 se celebra, por vez primera, la reunión de los ministros de Defensa de la UE, que se reúnen en formato PESCO, lo cual significa que participan únicamente los veinticinco miembros de esta cooperación reforzada. En dicha reunión se aprobará una recomendación que es la hoja de ruta para la aplicación de la PESCO, en la que se fijan plazos y se establecen algunas decisiones concretas respecto a la puesta en marcha de esta. Se señala que los Estados participantes deben entregar sus planes nacionales de aplicación cada año en enero, mientras que la alta representante tendrá que hacerlo en el informe al Consejo en primavera, y este valorará la participación de los Estados

miembros, así como el cumplimiento de sus compromisos.

En la reunión en formato PESCO de 25 de junio de 2018 se establece un conjunto de reglas de gobernanza para los proyectos PESCO. Se trata de un documento acordado por los Estados miembros tras el Consejo de Asuntos Exteriores, en el que se fija que estados pueden intervenir en los proyectos propuestos, así como las fórmulas existentes de intervención en ellos. También se acuerdan las normas de dirección de los proyectos y su ejecución, así como las previsiones de la aportación que hacen los Estados miembros participantes en cada uno de los proyectos.

Los Estados participantes presentaron un plan nacional de aplicación al aprobarse la PESCO. En este plan, cada país expuso la forma de alcanzar los compromisos vinculantes. A partir de estos compromisos, la secretaria de la PESCO podrá valorar el cumplimiento de estos. De momento estos planes nacionales no son públicos, salvo excepciones, como el caso de los Países Bajos.

La aportación más importante de las decisiones de aplicación para la PESCO serán las medidas que tiendan a integrar las estructuras de defensa. Se trata de que, en la Unión Europea, a través de estos proyectos, se consiga que haya uno o dos aviones (en vez de seis o siete), que haya uno o dos carros de combate (en vez de más de diez) y que exista solo una fragata (en vez de tantas). Con ello, se pretende racionalizar el gasto de defensa, y conseguir importantes reducciones de este al unificar la producción de sus principales componentes, como ocurre en el modelo de defensa estadounidense (donde solo existe un avión, un carro y un barco).

Para conseguir esto, la PESCO aporta financiación europea mediante los fondos a los que nos hemos referido anteriormente. Con ello se

estimula la realización de proyectos de defensa entre varios Estados, ya que, a partir de la participación de tres Estados miembros se puede calificar como proyecto PESCO y, por tanto, conseguir una relevante financiación europea, de tal manera que se producirá una reducción significativa en los proyectos de innovación industrial que la PESCO propone. Hay que resaltar que en los proyectos PESCO pueden participar terceros Estados. Esto está previsto para el caso del Reino Unido. Sin embargo, los terceros estados no recibirán apoyo financiero.

### **La diferente envergadura y heterogeneidad de los 34 primeros proyectos PESCO**

Como ya se ha señalado anteriormente, el Consejo PESCO aprobó 34 proyectos en dos tandas. La primera en marzo de 2018 y la segunda el 19 de noviembre del mismo año. Los proyectos tienen muy distinta envergadura y repercusión: así, van desde la creación, mejora e impulso de los sistemas de radio o de carros de combate, hasta los sistemas de movilidad militar o proyectos que tienen relación con la producción de nuevas armas de combate, como el desarrollo del helicóptero tigre o los proyectos vinculados a la ciberseguridad (este último liderado por Lituania).

Lo relevante es la puesta en marcha de los 34 proyectos PESCO, además de que al menos alguno de ellos formen parte de todos los grupos que ha establecido el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como forma de organizarlos, es decir, hay proyectos en entrenamiento y ejercicios conjuntos en los dominios operativos, esto es, en los proyectos para los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y para lo que se conoce hoy como ciberdefensa; y para las capacidades conjuntas y habilitantes que permitan cubrir

brechas operacionales. En todos ellos podemos encontrar ejemplos que podríamos citar en cada caso.

En todo caso, hay que hacer notar que precisamente, al analizar la composición y el alcance de cada uno de los proyectos, se puede verificar con claridad que los realmente importantes están dirigidos y participados por los cuatro Estados principales ya citados (Francia, Alemania, Italia y España). De tal manera que, si bien no existe una regulación formal en la que se establece el liderazgo de estos cuatro grandes, al estudiar su participación y la dirección de estos, podemos concluir que, de hecho, sí existe esta relevante diferenciación en el peso que tienen en el desarrollo de la PESCO.

Teniendo en cuenta que el desarrollo del conjunto del proyecto PESCO está pensado para 2025, en este primer año solamente se ha propuesto un primer grupo, aunque se espera que, a lo largo de los próximos meses y años, sean alrededor de un centenar. Por ello, es pronto para tener una idea completa de a dónde se va, si bien podemos entender que en la fase de los aprobados hasta ahora existe una gran heterogeneidad entre los proyectos y, además, una muy diferente envergadura tanto, desde el punto de vista de la defensa, como desde el punto de vista de su volumen presupuestario, como en relación con el número de Estados que participan.

### **Los límites del desarrollo de la PESCO**

Como estamos viendo, a lo largo de 2018 se han dado importantísimos avances en este campo. Sin embargo, tienen algunas limitaciones. Los límites de la aplicación de la PESCO derivan, en gran medida, de la decisión adoptada en diciembre de 2017, en donde se hace una interpretación extensiva de la regulación establecida

en el tratado de la UE, en definitiva, separándose del objetivo que establecía el artículo 42.7 del TUE, en el que se señalaba que se trataba de incorporar los Estados miembros que tenían más capacidades, por tanto, a un número limitado de ellos.

Sin embargo, la decisión fue el aceptar prácticamente a todos, a veinticinco –siguiendo la propuesta alemana frente a la francesa–, lo cual va a tener la ventaja de que desarrollará para el 2025 la integración de las capacidades del conjunto y se sentirán, todos, propietarios del proyecto, si bien tendrán limitaciones, tanto en cuanto a la eficacia temporal como al hacer creíble y operativa una fuerza de intervención eficaz y visible y a esta cooperación reforzada.

Por ello, como consecuencia de esta falta de desarrollo de la propuesta francesa de una fuerza de intervención europea que garantice la seguridad territorial de los Estados miembros, surge la iniciativa de intervención europea, impulsada por el mismo Estado, con objeto de poner en marcha esta iniciativa. De tal manera, ante la percepción de riesgos y amenazas posibles y cercanas en el tiempo, Francia propuso que un grupo relevante de Estados miembros firmen una carta de intenciones en este sentido.

El resultado ha sido la llamada Iniciativa de Intervención Europea, firmada el 25 de junio de 2018, en la que participan nueve Estados miembros. En la misma, se señala que se trata de un foro no vinculante de Estados europeos que desean utilizar sus capacidades y fuerzas militares, cuándo y dónde sea necesario para proteger los intereses de seguridad europeos sin perjudicar el marco institucional de la Unión Europea, la OTAN, la ONU o las coaliciones *ad hoc*. Esta iniciativa fue especialmente impulsada por Emmanuel Macron, y su objetivo último es desarrollar una cultura estratégica compartida que mejore la capacidad de los Estados miembros.

## **La aportación española a la PCSD y, especialmente, a la PESCO**

España ha tenido durante el año 2018, bajo responsabilidad de dos Gobiernos pertenecientes a partidos políticos diferentes, una relevante participación en el desarrollo de la PCSD. Está siendo uno de los países líderes en la aplicación de la PESCO. De esta manera, se ha configurado como un Estado no solo como impulsor del relanzamiento de la defensa europea, sino como fundador de la PESCO, y claramente con un estatuto especial en el Grupo de los Cuatro, a pesar de que este grupo no se reconozca formalmente, pero sí en la práctica. Esta situación le hace ganar importancia a nivel europeo y formar parte del grupo a la cabeza de una de las iniciativas más importantes de las que se han realizado a partir del anuncio de retirada del Reino Unido.

España está participando en 17 de los 34 proyectos PESCO, si bien en un principio se pensaba que iban a ser 19. Estos tendrán diferente envergadura, pero siempre están vinculados a nuestras necesidades operativas y, tal y como hemos señalado anteriormente, participarán en todos los grupos establecidos. Su forma de organización será la siguiente: entrenamiento y ejercicios conjuntos, dominios operativos (Tierra, Mar y Aire y ciberdefensa) y capacidades conjuntas y habilitantes (que permitan cubrir brechas operacionales). Existen ejemplos en cada uno de los casos.

En el ámbito de entrenamiento e instalaciones, España participará en el Centro de Competencias de Misiones de Entrenamiento (TMCC) liderado por Alemania y en el Programa de Función Operativa de Energía liderada por Francia, entre otros. No obstante, donde España tiene una participación más amplia en los programas e iniciativas en los denominados dominios operativos,

participando en los cuatro. En tierra, entre otros, en el paquete de capacidades de despliegue militar.

En los proyectos aéreos, en el conocido programa MAIL RPAS, España se une a Alemania, Francia e Italia para diseñar el gran dron militar europeo, que trata de desarrollar este avión no tripulado. También en el proyecto de los helicópteros de combate Tigre, un sistema netamente europeo que lidera Francia, pero que se construye en la planta de la compañía Airbus en Albacete. También hay que señalar que, en casi todos estos proyectos, España además de participar con Francia y Alemania, lo hace con Portugal, con quien tiene cada vez un vínculo más estrecho.

El proyecto más importante y el único que lidera España es el del sistema de mando y control estratégico para misiones y operaciones de la PCSD, en el que participa junto con Francia, Alemania, Italia y Portugal. Este proyecto se ha puesto ya en marcha a partir del 22 de noviembre, en el que se anunció su comienzo en el Ministerio de Defensa español. A partir del primer semestre de 2019 se irán desarrollando todos sus objetivos. El objetivo central es mejorar los sistemas de mando y control de las misiones y operaciones de la Unión Europea en el nivel estratégico. En algunos de medios se señala que este proyecto puede ser el elemento central para la creación de un nuevo cuartel general estratégico en Madrid, que estaría vinculado con el cuartel general de operaciones de Rota que se pondrá en marcha a partir de la retirada del Reino Unido, prevista para el 29 de marzo de 2019.

Tiene una importancia especial la decisión adoptada por el Gobierno español de participar en el sistema de navegación aérea de combate del proyecto franco-alemán, adoptado en el mes de noviembre del pasado año, aunque no sea operativo hasta el 2035. Esto supone el

abandono de la compra de los aviones americanos F-35 y un gran espaldarazo al proyecto de defensa europeo y a la PESCO en su conjunto, ya que se especula que ese proyecto del que ya son partícipes, al menos, tres Estados miembros, podrá incorporarse próximamente a los proyectos PESCO, con la ventaja que ello tiene para recuperar una parte importante de su financiación, ya que hay que tener en cuenta que su coste es inmenso.

### **El *brex*it sigue siendo una oportunidad para la seguridad y la defensa europea y para España**

No cabe duda de que el referendo del *brex*it y el anuncio de retirada está siendo un problema para la UE y, especialmente, para el Reino Unido. Sin embargo, ha originado una serie de oportunidades, tanto para el conjunto del proyecto europeo –ya que ha conseguido una cohesión entre los Estados miembros, sus instituciones y la percepción de los ciudadanos sin precedente desde hacía una década– como para el desarrollo de la PCSD y en especial, de la PESCO, algo que hubiera sido imposible si el Reino Unido estuviera dentro.

Es realmente llamativo que, cuando solicita la retirada de la Unión Europea, el gobierno británico en su carta de 29 de marzo de 2017 señala que, si no se llega a un acuerdo positivo respecto a la relación económica futura con la UE, este no participará en los proyectos de seguridad colectiva como venía haciendo en el seno de la UE. Sin embargo, dos años después, la situación es casi la opuesta. En la actualidad, a pesar de que en principio se mantiene la retirada, su posición en relación con la seguridad colectiva ha cambiado de forma sustantiva en muchos aspectos, siendo claramente visible con

la firma de la carta de intenciones sobre la fuerza de intervención ya citada y que fue aprobada el 25 de junio de 2018.

Al mismo tiempo, para España se ha convertido en una gran oportunidad, tanto de carácter general como en el ámbito de la defensa. Como consecuencia de la retirada del Reino Unido y del cambio de posición a lo largo de la primavera del 2018 del Gobierno italiano, se empieza a hablar por primera vez del Grupo de los Tres, que está formado por Alemania, Francia y España. En la visita que el ministro de Asuntos Exteriores alemán, el señor Heiko Maas, realizó a Madrid en el mes de diciembre y, concretamente en la conferencia que dio en la Universidad Complutense y que recogieron los medios, utilizó por primera vez esta expresión de que España podía participar en este Grupo de los Tres.

A lo largo de 2018 se han ido concretando las ventajas que tiene para España la retirada del Reino Unido en el ámbito de la política de defensa, tanto en la consolidación de su liderazgo en el Grupo de los Cuatro de la PESCO como en la concreción de los importantes programas en los que participamos de la misma, así como en la decisión de que Rota se convierta en un cuartel general operativo y que España sea la que dirija la operación Atlanta a partir del próximo 29 de marzo, fecha prevista para la retirada británica.

### **Conclusión: el desarrollo de la política de seguridad y defensa es un avance en una unión que cada vez protege más**

Se ha abierto una nueva dinámica que nace de la puesta en marcha de la previsión de los tratados de hacer creíble que un grupo de estados garantice la seguridad de la Unión Europea, consiguiendo que esta proteja a los ciudadanos

y a los estados. En la medida en que en esta cooperación reforzada no van a participar solo el grupo de Estados miembros que tienen un nivel más alto de capacidades, sino que van a ser partícipes casi todos, tendrá la ventaja que todos se sientan parte de la Europa que protege, aunque, como ya se ha señalado, se perderá eficacia e inmediatez.

Del análisis que hemos realizado respecto a los avances importantes que se han producido a lo largo del año 2018, podemos señalar que, si bien la estructura de la política de defensa sigue siendo claramente intergubernamental, empieza a producir efectos federalizadores ya que, por un lado, está fortaleciendo la identidad europea, por otro, se utiliza por vez primera presupuesto europeo comunitario —y además en las perspectivas financieras 2021-2027 parece que va a tener una gran dimensión— y, por último, las decisiones de la PESCO permiten tomarse por mayoría y comprometen a todos y cada uno de los Estados miembros en la PESCO. Esto es algo así como lo que se está produciendo en los programas Erasmus, que son claramente intergubernamentales y de los que incluso participan algunos Estados que no son miembros y, sin embargo, no cabe duda de que están produciendo un efecto federalizador.

La PESCO posiblemente sea el inicio de una nueva etapa de gran trascendencia, cuyos efectos se podrán evaluar a medio plazo. Algunos autores señalan que puede ser de una envergadura equivalente a la de la UEM y con un carácter federalizante similar. Sin embargo, la diferencia es que, mientras la UEM, cuando entra en vigor hace veinte años, produce efectos inmediatos, la PESCO, producirá, en su caso, efectos a medio y largo plazo y, por lo tanto, es muy difícil todavía valorar su verdadero alcance, aunque ya se puede vislumbrar su gran relevancia.



# La incertidumbre del *brexit*: *quo vadis, Britannia?*

Mercedes Guinea Llorente

Este capítulo del *Informe sobre el estado de la Unión Europea* es el tercero que dedicamos consecutivamente a analizar el proceso de retirada del Reino Unido de la UE, conocido como *brexit*, desde la perspectiva europea<sup>1</sup>. Cuando estamos acabando estas líneas, queda poco más de un mes para la fecha fijada de retirada, el 29 de marzo de 2019, cuando se cumplen los dos años exactos de la presentación de la notificación del Gobierno británico que daba comienzo formal al proceso<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase respectivamente: Guinea Llorente, M.: "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 Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, pp. 105-114; Guinea Llorente, M.: "Las negociaciones del *brexit* en la primavera de 2018: avances y perspectivas futuras", en: López Garrido, D. (dir.), *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2018. Los Estados europeos ante las reformas de la Unión*, Madrid, Fundación Alternativas Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018, pp. 55-67.

<sup>2</sup> Así, las Orientaciones del Consejo Europeo y el *European Union Withdrawal Act* de 2018, que tiene efectos jurídicos, disponen que la fecha de retirada será el 29 de marzo de 2019, a las 23:00 horas GMT. Véanse respectivamente: 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); *European Union Withdrawal Act 2018*, 26th June 2018, p. 21.

A pocas semanas de la fecha establecida, sin embargo, la incertidumbre es máxima, sin que sepamos a ciencia cierta qué es lo que puede pasar. El Parlamento británico se ha pronunciado en contra del Tratado de Retirada y la Declaración Política negociados por May y la UE, sin que se atisbe una vía adelante<sup>3</sup>. Por una vez, la incertidumbre no se debe a la actuación o la omisión de las instituciones europeas, sino al caótico escenario político interno británico.

En el proceso político de la negociación entre la UE y el Reino Unido, reglado por el Tratado de la Unión Europea (TUE), se han producido los avances precisos y en el tiempo establecido, estando listos ya para finales de noviembre el Tratado de Retirada, que regula jurídicamente la salida del Reino Unido, y la Declaración Política sobre la relación futura, que establece los parámetros básicos para la próxima negociación, que versará sobre la naturaleza de la asociación

---

<sup>3</sup> El 15 de enero de 2019, la Cámara de los Comunes votaba masivamente en contra de los textos negociados por May. Véase: "Brexit: Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat", *BBC news*, 15 January 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828> (última consulta 2 de febrero de 2019).

que vinculará a Reino Unido y UE<sup>4</sup>. Analizaremos, en su apartado correspondiente, las características y contenidos básicos de ambos.

Una vez acabada la negociación europea, ha comenzado la fase de validación política y ratificación de su resultado en el Reino Unido por su Parlamento, en lo que podemos denominar la fase nacional. Y aquí han comenzado los graves escollos, que hacen temer que el Tratado de Retirada no entre nunca en vigor y que se abran todos los interrogantes en relación con el futuro del *brexit* y de la relación entre Reino Unido y la UE. Los examinaremos desde la perspectiva de sus repercusiones para la integración europea y el funcionamiento de la UE.

Intentaremos, en tercer lugar, lo que es más difícil, plantear los posibles escenarios de desarrollo del *brexit*, a la luz del proceso interno británico y de las posibilidades existentes desde el derecho de la UE y los condicionantes del propio contexto político europeo. Antes de proseguir con nuestro análisis, nos parece obligado avisar del volátil escenario político británico. Dado que contexto, actores y dinámicas cambian dramáticamente de un día para otro, es muy posible que en el periodo que vaya desde el cierre editorial de este informe hasta su publicación se produzcan nuevos hechos o acuerdos que afecten notablemente al análisis.

<sup>4</sup> Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y Declaración Política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido, DO C 66 I, 19/2/2019, p. 1.

## La culminación de las negociaciones de retirada: una visión política

Las negociaciones de retirada han seguido escurpulosamente el procedimiento establecido en el artículo 50 del TUE, si bien las decisiones del Consejo Europeo han rellenado algunos de los vacíos y ambigüedades de esta regulación<sup>5</sup>. Se ha caracterizado por ser una negociación bilateral entre el Gobierno británico, por una parte, y la UE, representada por la Comisión Europea, bajo la supervisión política regular del Consejo y el Consejo Europeo, por la otra. En el seno del Consejo Europeo, los Veintisiete han aprobado las directrices políticas de negociación, es decir, la posición de la Unión, que la Comisión ha defendido en la mesa bilateral<sup>6</sup>.

Por la Comisión se conformó un equipo de expertos en torno al negociador-jefe, el francés Michel Barnier, que ha llevado la dirección política bajo la autoridad del presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo, si bien no tiene la potestad, según el tratado, de controlar políticamente el curso de las negociaciones,

<sup>5</sup> En relación con el artículo 50, véase: Louis, J. V.: "Union Membership: Accession, Suspension and Membership Rights And Unilateral Withdrawal. Some Reflections", en: Pernice, I., y Zemanek, Z. (eds.), *The Treaty on a Constitution for Europe. Perspectives after the IGC*, Baden-Baden, Nomos, 2005; Grosclaude, L.: "La clause de retrait du Traité établissant une Constitution pour l'Europe: réflexions sur un possible marché des dupes", *Revue trimestrielle de Droit européen*, vol. 6, n.º 11, 2005, pp. 533-548; Guinea Llorente, M.: *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, Madrid, Monografías del Congreso de los Diputados, 2011, pp. 597-600; Hillion, C.: "Leaving the European Union, the Union way. A legal analysis of Article 50 TEU", *SIEPS, European Policy Analysis*, n.º 8, 2016.

<sup>6</sup> 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); Consejo Europeo (Art. 50): *Orientaciones*, 15 de diciembre de 2017, (EUCO XT 20011/17); Consejo Europeo (Art. 50): *Orientaciones*, Bruselas, 23 de marzo de 2018, (EUCO XT 20001/18).

finalmente ha de dar su aprobación al acuerdo negociado. Por ello, la Comisión decidió desde el inicio mantenerlo asociado al proceso, celebrando el negociador Barnier reuniones, prácticamente con carácter semanal con su Grupo de Contacto, liderado por el líder de los Liberales Verhofstadt, acudiendo a dar explicaciones al Pleno y a la Comisión de Asuntos Constitucionales, e incluso, incluyendo a un representante del Parlamento en el propio equipo negociador.

El dictamen global de la negociación ofrece una perspectiva encontrada. Por una parte, hay que señalar una posición británica, en ocasiones incoherente y cambiante, que no se ha definido completamente hasta las últimas etapas, fruto de la debilidad de la primera ministra May, que gobierna en minoría<sup>7</sup>. A esa fragilidad se suma la gran división existente en torno a esta cuestión entre la clase política, en los dos principales partidos, Conservadores y Laboristas, en el propio Gobierno, que se ha manifestado en numerosas dimisiones, incluso entre responsables de la negociación, y en la propia sociedad en torno a

qué modelo de *brexit*<sup>8</sup>. El proceso pone de manifiesto la irrealidad y contradicciones del discurso político de los partidarios de la salida, que ahora no son capaces de cumplir con sus promesas.

Al otro lado de la mesa ha sorprendido la unidad y consistencia de la posición de negociación europea, precondition para una negociación eficaz. Las tres instituciones europeas, Parlamento, Comisión y Consejo Europeo, han cooperado estrechamente a lo largo de todo el proceso, coordinando sus respectivos roles y presentando una postura común sin fisuras ni voces discordantes. También destaca la transparencia del proceso, con la publicación regular de las posiciones de negociación, la agenda de las reuniones, los resultados alcanzados y frecuentes convocatorias de prensa por parte de Barnier para dar cuenta de los avances<sup>9</sup>.

Por otro lado, se advertía frecuentemente que la cohesión de los Veintisiete Estados miembros sería frágil y que en el momento en que se discutiera sobre cuestiones donde los Estados tuvieran intereses diferentes, saltaría por los aires. Ha terminado la negociación y ni uno solo de los Estados miembros ha roto filas, incluso en un contexto más amplio de conflicto con algunos Estados, como Hungría o Polonia. Si cuando era miembro de pleno derecho, el Reino Unido era un referente para otros Estados y se las arreglaba para aglutinar en torno a sí sólidas coaliciones, ahora los antiguos socios han resistido los

---

<sup>7</sup> May ha expuesto la posición británica de negociación en una serie de discursos. Entre las contradicciones se puede subrayar que al principio defendía la salida sin acuerdo como preferible a un mal acuerdo, para luego abandonar esta posición. Igualmente sostenía que iban a seguir en el Mercado Interior, aunque no aplicando la libertad de circulación de personas, a disponer que saldrían del Mercado Interior y de la Unión Aduanera, posteriormente. Los principales documentos y discursos en los que May ha expuesto la posición de negociación del Gobierno británico son los siguientes: 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; *Speech at the 2018 Munich Security Conference*, Múnich, 17 de febrero de 2018; *Speech on our future economic partnership with the European Union*, Mansion House, Londres, 2 de marzo de 2018.

---

<sup>8</sup> Resulta llamativo que dos de los responsables del Ministerio para la Salida de la Unión Europea, David Davies y Dominic Raab, y un secretario de Asuntos Exteriores, Boris Johnson, hayan dimitido como consecuencia de su desacuerdo con la negociación.

<sup>9</sup> Documentos, discursos y ruedas de prensa han sido objeto de publicación regular y continua en la página web de la Task Force del artículo 50. Véase: [https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom_en).

intentos británicos de negociar bilateralmente entre capitales. Se constata, con total evidencia, que los Veintisiete tienen claro que su principal interés está en proteger a la UE, en preservar su integridad jurídica y su independencia política, y que el Reino Unido, que ya está de salida, tiene poco o nada que ofrecerles. En este mismo sentido, es especialmente reseñable la solidaridad de los Estados miembros con Irlanda, haciendo suyo y defendiendo de manera férrea el interés de este país de mantener abierta la frontera con Irlanda del Norte a través del conocido *backstop*.

En el otoño de 2018 se aceleraban las negociaciones entre la UE y el Reino Unido, con el objetivo de intentar cerrar el acuerdo para octubre, con el objetivo de que hubiera suficiente tiempo para que el Tratado de Retirada fuera aprobado tanto por el Parlamento Europeo como ratificado por el Reino Unido<sup>10</sup>. *Sotto voce* se defendía también que era necesario contar con un margen suficiente de tiempo para el caso de que se encontraran dificultades en la aprobación por los británicos y poder actuar en consecuencia, tomando medidas unilaterales para enfrentar el escenario de la salida sin marco jurídico de referencia.

El 25 de noviembre de 2018, después de unos días de negociaciones maratónicas, y con el susto final de un posible veto español por el tratamiento dado a la futura negociación sobre

Gibraltar<sup>11</sup>, el Consejo Europeo aprobaba finalmente el Tratado de Retirada y la Declaración Política de acompañamiento, que habían consensuado previamente los negociadores<sup>12</sup>. Comenzaba el difícil periplo del debate y búsqueda de la aprobación de los acuerdos en el seno del Parlamento británico y, con ello, el calvario de Theresa May.

### El Tratado de Retirada del Reino Unido de la UE

El primero de los triunfos de la posición negociadora europea fue el conseguir separar en dos tiempos la negociación global, con las condiciones jurídicas de la salida por una parte, y la asociación futura, en un segundo tiempo. Se trató de una interpretación un tanto controvertida, por parte del Consejo Europeo, de las palabras

---

<sup>11</sup> En la revisión del borrador final del Tratado de Retirada, el Gobierno español detectaba que el artículo 184, relativo a la negociación de la asociación futura, no contemplaba expresamente el poder de decisión de los Estados miembros. Implícitamente esto podría suponer que España perdería la última palabra sobre Gibraltar en forma de veto, como sí se recogía en las orientaciones generales de abril de 2017. Esto finalmente se resolvería a través de una Declaración Política, que reconocía la necesaria aprobación española a toda norma que resulte de aplicación a Gibraltar. Es preciso señalar que esta precisión no era realmente imprescindible, ya que el Acuerdo de Asociación futura, al ser necesariamente un acuerdo mixto, requeriría la aprobación y ratificación unánime de todos los Estados miembros. Hay, además, que subrayar que, en relación con Gibraltar, España y el Reino Unido han negociado bilateralmente y firmado el 29 de noviembre cuatro Memorandos de Entendimiento, que se adicionan al Tratado de Retirada, relativos a cuestiones de interés común como derechos de los ciudadanos, tabaco y otros productos, cooperación medioambiental y cooperación policial y judicial. Sobre esta cuestión véase: Andrés Sáenz de Santa María, P. e Izquierdo Sans, C.: "Gibraltar y el acuerdo de retirada: claves de interpretación", *La Ley Unión Europea*, n.º 68, diciembre de 2018.

<sup>12</sup> Consejo Europeo (art. 50): *Conclusiones de la reunión extraordinaria*, Bruselas, 25 de noviembre de 2018 (EUCO XT 20015/18).

---

<sup>10</sup> En octubre finalmente no sería posible alcanzar el consenso entre las dos partes y se decidiría aplazar la aprobación de los resultados de la negociación a una cumbre extraordinaria por convocar en el momento en que el acuerdo se produjera. El Consejo Europeo extraordinario sobre el *brexit* se celebraría el 25 de noviembre de 2018.

“teniendo en cuenta las relaciones futuras” del artículo 50 del TUE. La intencionalidad de esta separación residía en buscar la eficacia de la negociación, intentando cerrar en dos años las cuestiones de la retirada y evitando embarcarse en una discusión eterna sobre todos los aspectos de la relación futura.

El Tratado de Retirada es un tratado internacional que establece y regula las relaciones jurídicas entre la UE y Reino Unido una vez que este deje de ser Estado miembro y se le dejen de aplicar los tratados europeos y el resto del derecho de la Unión<sup>13</sup>. Contempla, principalmente, los siguientes temas: los derechos de los ciudadanos europeos residentes en el Reino Unido y los británicos residentes en la UE; la conocida como “factura del *brexit*”, esto es, la cuantía que debe aportar el Reino Unido al presupuesto comunitario por las obligaciones asumidas como miembro; la cuestión de las nuevas fronteras que abre el *brexit* –Irlanda e Irlanda del Norte, Chipre y Gibraltar–; la gobernanza del acuerdo, esto es, las instituciones encargadas de su aplicación y supervisión y otros asuntos jurídicos y técnicos derivados de la separación.

En ese tratado se ha incluido el establecimiento de un periodo transitorio, una de las principales demandas británicas, que se desarrollará entre el 30 de marzo de 2019 y el 31 de diciembre de 2020. Esta fecha fue elegida por coincidir con la finalización del actual Marco Financiero Plurianual, y, por tanto, permitir una adecuada gestión de los aspectos presupuestarios. Con este periodo se pretende ganar tiempo y permitir a todos los interesados, instituciones y particulares prepararse para la nueva situación jurídica en que ya no resulte de aplicación el

derecho de la UE. Durante ese tiempo, la normativa comunitaria seguirá siendo de aplicación en el Reino Unido y continuará participando en las políticas comunitarias, aunque habrá dejado de ser miembro de las instituciones decisorias. En esta situación el Reino Unido estará obligado a cumplir unas decisiones en cuya adopción ya no participa. Esto ha llevado a que algunos de sus críticos argumenten que este periodo deja al Reino Unido en una posición de “Estado vasallo” o mero receptor de normas que afectan dramáticamente a su soberanía<sup>14</sup>. El periodo transitorio, sin embargo, es fuertemente defendido por actores políticos y económicos que lo ven imprescindible para no encontrarse ante un abismo de incertidumbre jurídica el día 30 de marzo<sup>15</sup>.

Si la finalidad del periodo transitorio es permitir una adaptación suave a la nueva situación jurídica, el escenario ideal recomendaría que para la fecha de su finalización el futuro Acuerdo de Asociación ya estuviera en vigor para minimizar costes. Dado que no puede garantizarse de ninguna manera que se haya consensuado la asociación futura para finales de 2020, la UE aceptó incluir una disposición por la cual pueda ser extendido, de común acuerdo entre las dos partes, antes de julio de 2020 como máximo dos años más, hasta finales de 2022. Si se aplicaran estas cláusulas, el Reino Unido seguiría aplicando el Derecho Comunitario y participando de la

<sup>13</sup> Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña..., *op. cit.*

<sup>14</sup> Rees-Mogg, J.: *Letter urging the MPs to oppose the draft Withdrawal Agreement*, Londres, 14 de noviembre 2018. Disponible en: <https://brexitcentral.com/text-jacob-rees-moggs-letter-urging-mps-oppose-draft-withdrawal-agreement/> (última consulta el 2 de febrero de 2019).

<sup>15</sup> Véase así, a título de ejemplo, la posición de la confederación de industrias británica CBI, *Making a Success of Brexit*, disponible en: <http://www.cbi.org.uk/making-a-success-of-brexit/Exit.html> (última consulta el 5 de febrero de 2019).

integración hasta más de tres años después de su salida formal.

La cuestión políticamente más controvertida del tratado es la relativa a la frontera de Irlanda, discusión que retrasó el acuerdo final, que causó la dimisión del titular del ministerio del *brexit* y que hoy parece ser que une en su oposición a los políticos británicos<sup>16</sup>. La posición europea, aceptada por la propia May, es que el *brexit* no tenga como consecuencia en Irlanda la reaparición de una frontera física que ponga en peligro la libre circulación de personas, clave para los Acuerdos de Paz de Viernes Santo, o la integración económica de la isla y la integridad del Mercado único europeo<sup>17</sup>. Para lograrlo se ha incluido en un Protocolo Anexo una cláusula de salvaguardia –un *backstop*– por la cual, si cuando finalice el periodo transitorio no estuviera en vigor la asociación que permitiera una frontera sin controles, se mantendría provisionalmente la totalidad del Reino Unido en un territorio único aduanero con la UE hasta el momento de la vigencia de la nueva asociación. Este *backstop*, que no deja de ser una cuestión de soberanía, ha concitado la oposición de los parlamentarios británicos al Acuerdo de Retirada, aunque no

<sup>16</sup> Las razones que argumenta Dominic Raab para fundamentar su dimisión en su oposición al *backstop* estriban en que supone para él una cesión inexcusable de soberanía a la cual el Reino Unido no puede poner unilateralmente fin y que perjudica gravemente la base negociadora británica en relación con la asociación futura. Véase: Raab, D.: *Resignation Letter to the Prime Minister Theresa May*, 15 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.irishtimes.com/news/world/uk/dominic-raab-full-text-of-brexit-secretary-s-resignation-letter-1.3698633> (última consulta 25 de enero de 2019).

<sup>17</sup> Menon, A., y Hayward, K. (eds.): *Brexit and the backstop: everything you need to know*, The UK in a Changing Europe, 11 de febrero 2019. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/brexit-and-the-backstop-everything-you-need-to-know/> (última consulta 20 de febrero de 2019).

está claro qué modificación podría permitir la ratificación del Acuerdo<sup>18</sup>.

## La declaración sobre la asociación futura

El Tratado de Retirada va acompañado de una declaración de alcance político, donde de manera sucinta y ambigua se recogen una serie de orientaciones que guiarán la negociación sobre la asociación futura, que solo podrá comenzar una vez que el Reino Unido sea un Estado tercero<sup>19</sup>. Respecto a esta se manifiestan también las divergencias existentes entre UE y Reino Unido: mientras que para la UE su contenido solo “enmarca” la negociación futura<sup>20</sup>, para el Gobierno británico implica que “el alcance y términos de la relación futura han quedado establecidos”.<sup>21</sup>

El propio artículo 184 del Tratado de Retirada recoge el compromiso de las dos partes de negociar

<sup>18</sup> Como sostiene Menon con gran tino, la oposición al *backstop* por parte de los diputados no deja de encubrir el malestar con el *brexit* por otras razones: personales, ideológicas o, incluso, de estrategia política de los partidos. Por tanto, una modificación de esta cláusula no garantiza la aprobación del acuerdo. Menon, A.: “Foreword”, en: Menon A., y Hayward, K., *Brexit and the backstop...*, *op. cit.*, 2019, p. 2.

<sup>19</sup> Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido, DO C 66 I, 19.2.2019, p. 185.

<sup>20</sup> Barnier, M.: *Statement at the Plenary Session of the European Parliament on the Article 50 negotiations with the United Kingdom*, Bruselas, 29 de noviembre de 2018, (STATEMENT/18/6622). Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-6622\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-6622_en.htm) (última consulta 20 de febrero de 2019).

<sup>21</sup> HM Government, *Explainer for the Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the United Kingdom and the European Union*, Londres, 25 de noviembre de 2018, p. 2. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/759022/25\\_November\\_Explainer\\_for\\_the\\_Political\\_Declaration\\_setting\\_out\\_the\\_framework\\_for\\_the\\_future\\_relationship\\_between\\_the\\_European\\_Union\\_and\\_the\\_United\\_Kingdom\\_\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759022/25_November_Explainer_for_the_Political_Declaration_setting_out_the_framework_for_the_future_relationship_between_the_European_Union_and_the_United_Kingdom__1_.pdf) (última consulta 20 de febrero de 2019).

la asociación futura de la manera más rápida posible, una vez que este entre en vigor, y asegurar la firma y ratificación de ese acuerdo de buena fe con la mayor celeridad, con la finalidad de que puedan aplicarse en la medida de lo posible desde el momento en que finalice el periodo transitorio. El objetivo, por tanto, es que no exista vacío e incertidumbre jurídica, aunque para alcanzarlo hará falta mucho más que voluntad política, si tenemos en cuenta lo largas y complejas que suelen ser las negociaciones comerciales y de asociación con terceros, y las dificultades que suele entrañar las ratificaciones por los Estados miembros.

La Declaración recoge de manera sucinta y, en algunas ocasiones ambigua, los principios que guiarán esa negociación y que han salido de las áreas de convergencia de las preferencias europeas y británicas<sup>22</sup>. La base para la asociación son los valores y principios compartidos como derechos humanos, democracia, Estado de derecho y lucha contra la proliferación de armas nucleares. El Reino Unido se compromete con altos estándares de protección de datos personales, mientras que la UE acepta considerar la participación de este Estado en programas europeos de interés conjunto, cuando están abiertos a terceros, en áreas como ciencia e innovación, juventud, desarrollo, educación y cultura, o incluso, defensa.

Respecto al pilar económico de la asociación, después de todos los giros de la posición británica, su opción de abandonar tanto el Mercado Interior como la Unión Aduanera deja fuera las opciones conocidas vulgarmente como “Noruega” o “Turquía”. La única opción disponible que queda, por tanto, es “Canadá”, esto

es, un modelo de libre comercio, al que aquí se añadirá un área de cooperación política, por lo que se convertirá en “Canadá+”.

Precisando, se prevé un marco de libre comercio en mercancías y “compromisos estrechos” en servicios e inversiones que vayan más allá del marco OMC, así como nuevos y ambiciosos acuerdos de cooperación en servicios financieros, comercio y tecnologías digitales, libre circulación de trabajadores, servicios aéreos, mercados energéticos y pesca. Estas relaciones económicas estrechas deben considerar el mantenimiento de altos estándares en áreas como la competencia, derechos sociales, cambio climático y fiscalidad. La referencia a lo “estrecho” y “ambicioso” muestra la voluntad política de ir mucho más allá de cualquier otro acuerdo económico que tenga la UE en la actualidad<sup>23</sup>, pero todavía son nociones jurídicamente indeterminadas que habrá que concretar en una transacción que tratará de equilibrar acceso al mercado para los británicos, a cambio de garantías de que no se van a erosionar los estándares normativos para los europeos<sup>24</sup>.

El segundo pilar de la asociación es la seguridad que abarca tanto la cooperación en seguridad interior como internacional. En lo interior existe un compromiso en mantener los actuales estándares de cooperación jurídica civil y penal, en lucha contra la delincuencia y mantenimiento

<sup>23</sup> El negociador Barnier considera que nunca antes se ha considerado una asociación tan estrecha. Juncker, J. C., y Barnier, M.: *Speech at the Plenary Session of the European Parliament on the occasion of the debate on the United Kingdom's withdrawal from the EU*, Bruselas, 30 de enero de 2019, (SPEECH/19/789). Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-19-789\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-789_en.htm) (última consulta: 21 de febrero de 2019).

<sup>24</sup> El temor principal de los europeos es que el Reino Unido, a futuro, opte por desregular todos estos sectores, ganando en competitividad y poniendo en jaque los estándares europeos, en una estrategia que se conoce como “Singapour-on-the-Thames”.

<sup>22</sup> Analizamos detalladamente ambas posiciones y la coincidencia de preferencias en nuestro informe del año pasado: Guinea Llorente, M.: “Las negociaciones del *brexit* en la primavera de 2018...”, *op. cit.*, 2018.

de un espacio jurídico común, sobre una base de reciprocidad. En política exterior, área relativamente sencilla por la poca integración alcanzada, se prevé la consulta diplomática entre UE y Reino Unido, la posible adhesión de los británicos a misiones de gestión de crisis, una previsible cooperación en la política de desarrollo internacional y en sanciones, y el intercambio de inteligencia.

Se prevé que la asociación esté sustentada por un marco institucional para desarrollar diálogo político, actualizar y fortalecer la cooperación mutua y resolver las diferencias que puedan surgir, inspirándose en el marco de gobernanza ya pactado en el Acuerdo de Retirada. Sobra recordar que los destinos del Acuerdo de Retirada y la asociación futura están emparejados, de manera que para que la negociación sobre la segunda empiece a tiempo y en buen clima tendrá que haber entrado en vigor sin (demasiados) conflictos el primero. Esa negociación perseguirá los efectos contrarios que cualquier otra anterior con terceros: estas buscan la integración mientras que las de asociación con el Reino Unido tienen como objetivo reducir los daños de la desintegración. Como los líderes europeos no se cansan de repetir, por muy exitosa que sea esta operación, en ningún caso será posible mantener el rango redundante de intercambios, interdependencias y derechos recíprocos existentes actualmente<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Barnier, M.: *Speech at the Plenary Session of the European Committee of the Regions*, Brussels, 6 December 2018, (SPEECH/18/6703), disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-6703\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6703_en.htm) (última consulta 20 de febrero de 2019).

## Escenarios ante el bloqueo político británico a cinco semanas de la fecha de retirada

En febrero de 2019, cuando apenas quedan cuarenta días para la retirada efectiva del Reino Unido, están abiertos todos los interrogantes en relación con la vigencia de este Tratado de Retirada. Después de ser debatido en el seno de la Cámara de los Comunes en diciembre y habiendo decidido la primera ministra May aplazar el voto hasta enero, cuando solicitaba el voto de aprobación, el Gobierno británico ha obtenido la mayor derrota en la historia parlamentaria reciente<sup>26</sup>. Habiendo abierto posteriormente un periodo para que los parlamentarios presentaran enmiendas con la finalidad de desbloquear el proceso, los Comunes no han sido capaces de aprobar ninguna moción significativa que permita visualizar un consenso parlamentario sobre una revisión del Tratado que permitiera su aprobación<sup>27</sup>. Esto muestra que no existe una mayoría parlamentaria para respaldar ninguna opción

<sup>26</sup> El 15 de enero de 2019, después de un debate de cinco días, la Cámara de los Comunes votaba sobre la aprobación del Acuerdo de Retirada, presentado por el Gobierno. Los parlamentarios lo rechazaron por 432 votos frente a 202.

<sup>27</sup> En diferentes sesiones, la Cámara de los Comunes ha votado enmiendas en las que plantean propuestas respecto al *brexit*. Las dos únicas enmiendas aprobadas lo fueron el día 29 de enero. La de Caroline Spelman, aprobada por una mayoría de ocho votos, relativa a que el Reino Unido no dejará la UE sin acuerdo. Además de tener carácter no vinculante, no sirve para nada, ya que la salida sin acuerdo ya no depende solamente de la voluntad política del Gobierno británico. La segunda enmienda, la del líder conservador Brady, aprobada por una mayoría de 16 votos, y que el Gobierno se ha comprometido a impulsar, propone sustituir el *backstop* por soluciones tecnológicas alternativas que eviten una frontera dura. Si el *backstop*, como sostiene el Gobierno, justifica la oposición al tratado, sorprende que haya sido aprobada por una mayoría tan exigua y, además, tiene mucho de impracticable, dado que las "soluciones alternativas" ya han sido exhaustivamente exploradas en el marco de la negociación para constatar que, al día de hoy, no existen fórmulas tecnológicas que sustituyan a una frontera.

y que las razones por las cuales se ha rechazado el Tratado son diversas e, incluso, en algunos casos, contradictorias.

Decidiendo que el principal escollo es el *backstop*, el Gobierno de May se ha comprometido a intentar una renegociación en Bruselas, en una lectura política que no deja de ser arriesgada<sup>28</sup>. Los representantes de las instituciones europeas, sin embargo, no dejan de repetir que el texto del tratado no está abierto a una renegociación, dado que es exactamente lo que pidió y acordó el Gobierno de May, y aceptan solamente reabrir la Declaración<sup>29</sup>. Por esta vía podría otorgarse más garantías a los británicos de la limitación de la cláusula de *backstop* y reforzarse el compromiso para comenzar inmediatamente con las negociaciones sobre la asociación futura, cuya vigencia haría que no fuera necesario la fórmula de seguro que es el *backstop*<sup>30</sup>. No sabemos si esto será suficiente, dado que ya es algo que se ha reiterado desde las instituciones europeas<sup>31</sup>.

La estrategia de May, por su parte, parece ser convencer al pueblo británico y a los Comunes de que la renegociación y las concesiones son significativas e intentar una declaración política

sonada por parte del Consejo Europeo que se celebrará los días 21 y 22 de marzo, apenas una semana antes de la salida. Con ella y haciendo jugar la presión del tiempo a su favor, intentaría arrancar de sus diputados conservadores y de un buen número de laboristas el voto favorable al acuerdo. Su argumento clave sería el “abismo”, es decir, la falta de tiempo y el daño que se produciría de rechazarse otra vez el acuerdo y salir sin ningún marco jurídico. No podemos dejar de subrayar lo arriesgado de esta estrategia, que no garantiza que los diputados vayan a ser susceptibles a la presión política y posibilite un *brexit* ordenado.

A cinco semanas del 29 de marzo, fecha establecida por el Consejo Europeo y la legislación británica para la salida, son cuatro los escenarios probables de *brexit*, que pasamos a describir brevemente y valorar su probabilidad de ocurrencia.

- **La salida regulada por el Tratado de Retirada:** este escenario, conocido en los medios periodísticos como *brexit* ordenado, sería el óptimo, ya que daría certidumbre y confianza jurídica a todos los actores públicos y privados y haría entrar en vigor el periodo transitorio, permitiendo la apertura de negociaciones de adhesión. Aunque a medida que pasa el tiempo va perdiendo probabilidad, todavía no cabe descartar un acuerdo político de última hora con la UE y la ratificación por parte del Parlamento británico. Este escenario cuenta con un alto riesgo de no ocurrencia, dado que May ha apostado todas sus bazas de sacar adelante esta operación de maquillaje del *backstop* y a intentar presionar a los parlamentarios con la “visión del abismo”. No puede garantizarse que ambos elementos sean suficientes para hacer cambiar el voto a tantos Comunes que ya se han opuesto.

<sup>28</sup> House of Commons: “May returns to the Commons with Brexit update”, *Parliamentary New*, 12 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.parliament.uk/business/news/2019/february/may-returns-to-the-commons-with-brexit-update/> (última consulta 20 de febrero de 2019).

<sup>29</sup> Tusk, D., y Juncker, J. C.: *Carta conjunta a Theresa May, Primera Ministra del Reino Unido*, Bruselas, 14 de enero de 2019, (PRESS 7/19). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/01/14/joint-letter-of-president-tusk-and-president-juncker-to-theresa-may-prime-minister-of-the-united-kingdom/>

<sup>30</sup> Juncker J. C., y May T. (2019), *Joint Statement*, Bruselas, 20 de febrero de 2019, (STATEMENT/19/1335). Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-19-1335\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-1335_en.htm) (última consulta: 21 de febrero de 2019).

<sup>31</sup> Véase por ejemplo: Consejo Europeo (art. 50): *Conclusiones*, Bruselas, 13 de diciembre de 2018, (EUCO XT 20022/18).

- **La salida sin acuerdo o *no-deal* por accidente:** en sentido contrario al anterior, a medida que pasa el tiempo este escenario va ganando en probabilidad de ocurrencia. Está claro que el *no-deal* ya no será por opción política del Gobierno británico, como se planteó en sus orígenes, sino la opción por defecto, si no se logra aprobar a tiempo el Acuerdo de Retirada. Es lo que se conoce también como *brexit* desordenado o caótico, ya que supone que la salida del Reino Unido no contará con ningún marco jurídico de referencia, sino que simplemente los tratados y el derecho de la UE dejarán de aplicarse. En previsión de su ocurrencia, instituciones europeas, Gobiernos nacionales y operadores económicos están preparándose desde hace meses con la adopción de planes de contingencia, contratación de personal e incluso la adopción de legislación expresa<sup>32</sup>. El objetivo de esta preparación es prever instrucciones o marcos normativos *ad hoc* para aplicar a las diversas situaciones afectadas por el *brexit* y, por tanto, intentar controlar en la medida de lo posible el caos. En este momento la preocupación principal de los analistas es el grado real de preparación existente en instituciones, administraciones y actores privados y la garantía de que, si ocurre este escenario, se pueda seguir operando sin demasiadas interrupciones.
- **La prórroga del periodo de negociación:** recientemente, dado el caos interno británico, se está considerando la posibilidad de que se retrase la salida del Reino Unido a una fecha posterior al 29 de marzo, permitiéndose que

<sup>32</sup> Puede encontrarse toda la información sobre la preparación de la contingencia en la página web que ha habilitado la Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness\\_en](https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness_en)

o bien culmine el nuevo diálogo político, o bien se pueda aprobar la legislación que hace falta para implementar el *brexit*. La prórroga, permitida por el artículo 50 del TUE, debe ser solicitada por el Gobierno británico, que además debe modificar su propia Ley de Retirada, y ser aceptada por unanimidad por todos los Estados miembros. Recientes manifestaciones de Juncker incrementan la probabilidad de que se recurra a este escenario<sup>33</sup>. A nuestro juicio, solo sería aceptada desde la UE una prórroga de pocas semanas en las que se sepa para qué se empleará, por ejemplo, para terminar de aprobar las normas que hagan falta. Es descartable una prórroga *sine die*, sin un plan político viable y para reabrir toda la negociación, ya que solo serviría para exportar a la UE la crisis interna británica. Por el complejo escenario político europeo, el aplazamiento no puede extenderse demasiado en el tiempo, ya que, si fuera más allá de junio, llevaría a abrir el complicado melón de si los británicos deben participar en las elecciones al Parlamento Europeo.

- **La retirada del *brexit*:** la posibilidad de detener el *brexit* con la revocación unilateral por parte del Gobierno británico es hoy una opción jurídica abierta por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE<sup>34</sup>. Políticamente, sin embargo, la probabilidad de ocurrencia es remota, por el contexto interno británico. Tal solicitud por parte del Gobierno solo podría

<sup>33</sup> Strupczewski, J.: “No one in Europe would oppose extension to Brexit talks – Juncker”, *Reuters*, 18 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-juncker/no-one-in-europe-would-oppose-extension-to-brexit-talks-juncker-idUSKCN1Q71RF> (última consulta: 20 de febrero de 2019).

<sup>34</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea: *Sentencia Whigman y otros vs. Secretary of State for Exiting the European Union*, 10 de diciembre de 2018 (As. C-621/18).

ser consecuencia de una revocación del mandato popular, o bien por celebración de un nuevo referéndum que optara por la permanencia, o bien por el resultado de elecciones anticipadas que respaldaran a un partido que defendiera la permanencia. Ambos escenarios en este momento han sido descartados: el primero por decisión expresa de May, el segundo por la derrota de la moción de confianza en los Comunes contra May.

A solo seis semanas de la fecha establecida para el *brexit*, aún no se sabe qué va a pasar, estando el Reino Unido inmerso en una profunda crisis política. La incertidumbre genera daño para las dos partes, pero este indudablemente es mucho mayor para los británicos que para el resto de los europeos. Las enseñanzas de la experiencia política son claras y apuntan a una revalorización de la integración europea y de los beneficios que esta presenta tanto para sus Estados como para sus ciudadanos.



# La Europa que protege a los españoles

Pablo Arnaldos

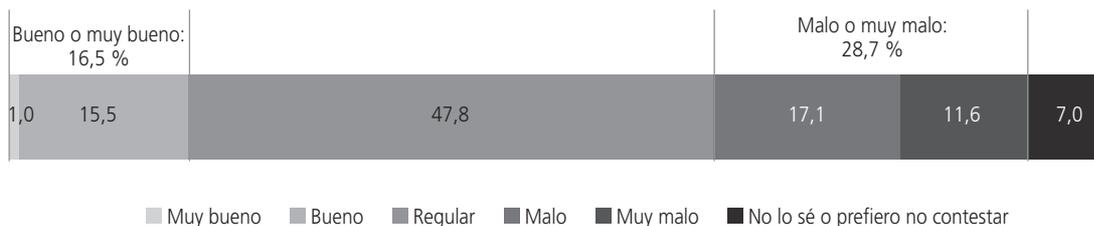
## Introducción

Desde su ingreso en 1985, la opinión de los españoles con respecto a la UE ha sido generalmente positiva, siendo predominante la percepción de que la pertenencia a la UE es muy beneficiosa para el país. Sucesivos estudios han mostrado a lo largo del tiempo que, en España, las posiciones proeuropeas son predominantes frente a un euroescepticismo muy débil en comparación con otros países del entorno. Sin embargo, este tradicional apoyo de los españoles a la UE se vio dañado tras el estallido de la crisis económica y sus consecuencias para la población. La serie histórica del Eurobarómetro muestra que indicadores clave, como el sentimiento de pertenencia a la UE, su imagen o la confianza en sus instituciones, sufrieron un notable deterioro a partir de 2008, y solo en 2014 comenzaron a recuperarse.

Ante una caída tan importante del europeísmo durante los años de la crisis, cabe preguntarse cuál es la percepción que los españoles tienen sobre el rol que la UE desempeñó como protectora de la ciudadanía frente a los estragos ocasionados por la Gran Recesión. En el estudio *La Europa que protege a los españoles*, realizado

por la agencia de investigación 40dB para la Fundación Alternativas, tratamos de dar respuesta a esta cuestión a la vez que profundizamos en el papel que los españoles creen que la UE debiera tener en distintas materias de protección y seguridad de los ciudadanos. El estudio se basa en una encuesta *online* de catorce preguntas, con una muestra de 1502 personas mayores de 18 años residentes en España. Las entrevistas se realizaron entre el 5 y el 12 de septiembre de 2018 y los resultados están ponderados por sexo, edad, nivel socioeconómico, tamaño de hábitat y comunidad autónoma.

Respecto al papel de la UE como agente protector durante la crisis, los resultados son claros: solo un 16,5 % de los españoles lo califica de bueno o muy bueno, mientras que un 47,8 % piensa que fue regular y hasta un 28,7 % cree que fue malo o muy malo (**Gráfico 1**). A pesar de esta crítica a la labor de la UE, otros hallazgos del estudio muestran que, en general, los españoles están a favor de ceder competencias a la UE, así como de la creación de más organismos supranacionales y de la homogeneización de derechos en pos de una mayor integración europea.

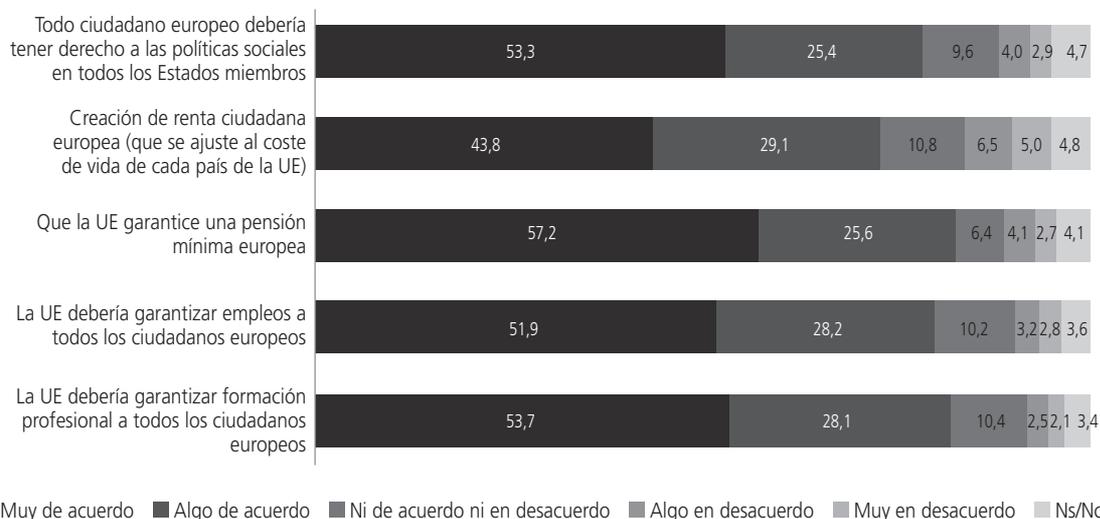


**Gráfico 1.** El papel de la UE durante la crisis

### Políticas sociales, laborales y fiscales

Los resultados del estudio muestran que los españoles se encuentran claramente a favor de que la UE se encargue de al menos una parte de las políticas sociales y laborales, además de ver positivamente la creación de distintos organismos a nivel europeo que se encarguen de la gestión de estas. Al ser preguntados sobre quién debiera tener la competencia en política social, un 57,8 % responde que esta debiera ser una competencia compartida entre la UE y cada Estado miembro. Además, un 11 % se encuentra

a favor de transferir completamente esta competencia a Europa. Este resultado se repite de forma similar cuando la pregunta es si la UE debiera tener competencias en materia de leyes laborales. En esta ocasión, casi un 70 % de los encuestados se encuentra a favor de la medida. En ambos casos, los entrevistados verían con buenos ojos la creación de organismos supranacionales para la implementación y supervisión de estas políticas, como un Fondo Europeo de Inversión Social, una Autoridad Laboral Europea o una Magistratura del Trabajo Europea (**Gráfico 2**).



**Gráfico 2.** El apoyo a medidas sociales y laborales

Por otra parte, medidas de homogeneización de derechos sociales a nivel europeo, tales como extender el derecho a las políticas sociales dentro de toda la Unión o la existencia de una pensión mínima europea, recaban un apoyo muy elevado, de un 78,7 y un 82,8 % respectivamente. Otra medida como la creación de una renta de ciudadanía europea ajustada al coste de vida de cada país miembro también tiene una recepción positiva por un 72,9 % de la población. En cuanto a derechos laborales, los entrevistados también están mayoritariamente a favor de que la UE se involucre en garantizar empleos a los ciudadanos europeos –un 80,1 %–, además de que se encargue de proporcionarles formación profesional (un 81,8 %).

Cabe destacar que el apoyo a estas medidas varía levemente con la edad de forma que, a pesar de que los jóvenes también ven positivas estas políticas y vías de integración, lo hacen en un grado ligeramente menor que los entrevistados de edad más avanzada (**Gráfico 3**).

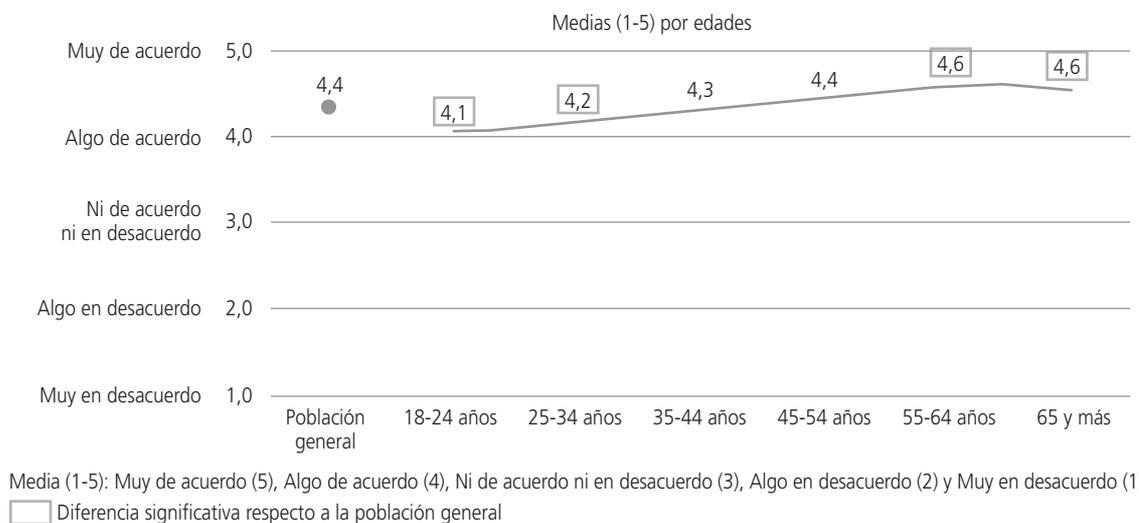
En cuanto a políticas fiscales, un 85,1 % está algo de acuerdo o muy de acuerdo con unificar

los impuestos a las grandes empresas multinacionales con el objetivo de evitar la evasión de impuestos. Esta medida solo encontraría la oposición de apenas un 3,9 % de la población, lo que refleja un claro apoyo a que la UE se involucre más para perseguir la evasión fiscal.

Finalmente, en materia de investigación, desarrollo e innovación también hay una amplia mayoría de ciudadanos –un 54,4 %– que están a favor de que la competencia sea compartida entre la UE y los Estados miembros, además de un 18,5 % que estaría a favor de la transferencia completa de la competencia.

### Inmigración

La inmigración es un tema de especial trascendencia que, especialmente en los últimos años, ha suscitado debates y enfrentamientos en el seno de la Unión. Las posturas de los Estados miembros han sido muy distintas, yendo desde la política inicial de apertura de puertas de Ángela Merkel hasta la negativa rotunda del



**Gráfico 3.** Variación del apoyo al Fondo Europeo de Inversión social en base a la edad

nuevo Gobierno italiano a aceptar un único barco con refugiados en los puertos del país.

En materia de derechos laborales de los inmigrantes, un 69,5 % de la población está a favor de la igualdad de derechos entre trabajadores inmigrantes y trabajadores locales. Sin embargo, este apoyo desciende hasta el 57,1 % cuando la medida propuesta es que los solicitantes de asilo tengan derecho a trabajar dentro de la UE. En este sentido, la mayoría de los entrevistados —el 61,1 %— está de acuerdo en que los trabajadores inmigrantes suelen sufrir discriminación, aunque la gran mayoría no ha sido testigo de estos casos en su lugar de trabajo.

Ante la pregunta de si los inmigrantes sin documentación legal debieran ser expulsados del país, un 55 % de la población está a favor de esta medida, mientras que un 21 % se opone. Tanto la expulsión de los inmigrantes en situación irregular como la igualdad de derechos para los trabajadores inmigrantes presentan variación en las respuestas dependiendo de la comunidad autónoma, siendo Castilla y León la que está más a favor de la expulsión de los inmigrantes en situación irregular, mientras que Cataluña es la comunidad que más se opone, además de ser también la que más apoya la homogeneización de estos derechos.

## Seguridad

Los múltiples atentados terroristas sufridos en Europa en los últimos años han traído a la primera línea de debate los temas sobre seguridad y sobre coordinación e intercambio de información entre los distintos cuerpos de seguridad de la UE. Además, entre los ciudadanos hay una percepción muy elevada —un 80 %— de que puede haber un ataque terrorista en Europa en los próximos doce meses, y un 58,8 % piensa

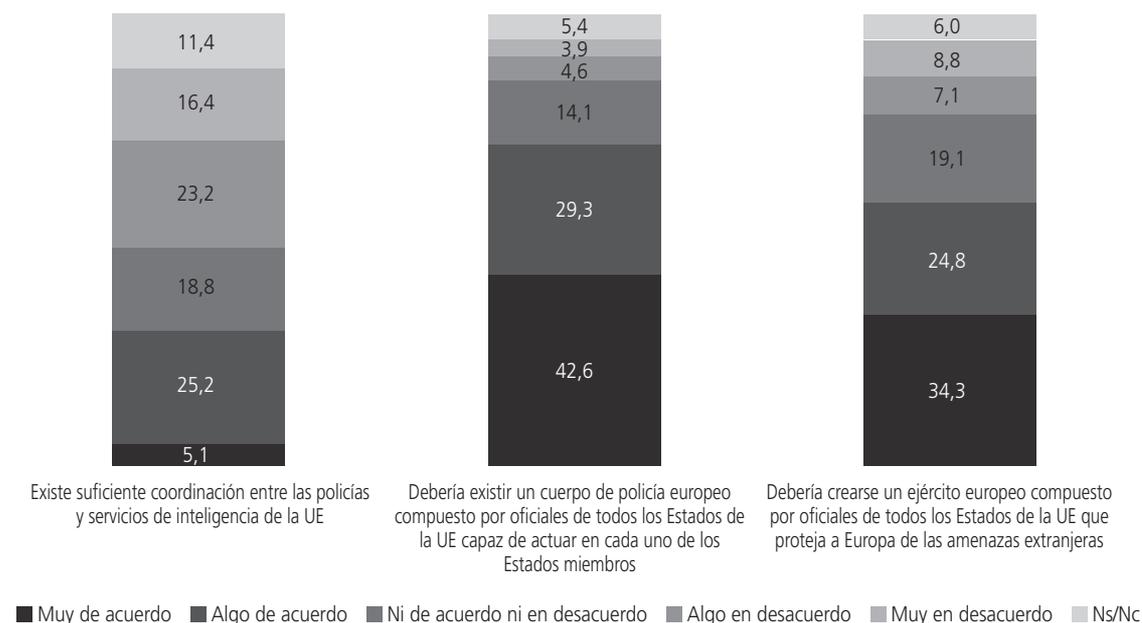
que la UE no está lo suficientemente preparada para afrontar la situación. Únicamente un 30,3 % cree que hay suficiente coordinación entre los distintos cuerpos de policía y servicios de inteligencia de la UE. En este sentido, hay un apoyo mayoritario hacia la creación de un cuerpo de policía europeo con capacidad de actuar en cada Estado miembro. Esta medida obtiene el apoyo del 71,9 % de la población, y solo un 8,5 % se opone a ella.

Además, la llegada de Trump a la presidencia de los Estados Unidos y su posición respecto a la OTAN han llevado primero a Macron y después a Merkel a proponer la creación de unas fuerzas armadas comunitarias que garanticen la seguridad de la Unión y complementen las acciones de la Alianza Atlántica. La creación de un ejército europeo unificado recibe un apoyo algo menor que la del cuerpo de policía, pero también es mayoritario, con un 59,1 % de los entrevistados a favor y un 15,9 % en contra. Estas medidas también varían en función de la edad, siendo los más mayores los que más apoyan la creación de estos organismos y los más jóvenes los que muestran un apoyo más moderado (**Gráfico 4**).

Existe además en este punto una nota contradictoria: a pesar de que los españoles se muestran claramente a favor de la creación tanto de una policía como de un ejército comunitario, no hay consenso acerca de si los Estados deben dedicar más recursos en materia de seguridad y defensa.

## Medioambiente

Las políticas medioambientales constituyen un elemento de creciente importancia, tanto por ser claves para la lucha contra el cambio climático como por la relevancia económica de la



**Gráfico 4.** El apoyo a medidas de seguridad a nivel europeo

transición hacia modelos de energía limpia, dejando atrás los combustibles fósiles. En este sentido, la gran mayoría de los entrevistados –un 59,7 %– considera que los Estados miembros de la UE siguen sin hacer lo suficiente para cumplir los objetivos medioambientales, y tan solo un 14,1 % piensa que sí que se toman bastantes medidas. Además, una amplísima mayoría, el 85,8 %, está a favor de que la UE sancione a los Estados que incumplan las normativas medioambientales, y hasta un 71,8 % cree que debiera haber normativas más estrictas en la UE para restringir el uso de automóviles. Respecto de las energías renovables, un 61,8 % opina que Europa podría abastecerse exclusivamente de estas energías limpias.

En conjunto, los resultados del estudio muestran una opinión pública muy concienciada sobre la necesidad de cuidar el medioambiente y abierta a que la UE introduzca políticas ambiciosas para lograrlo.

## Conclusiones

A pesar de que el sentimiento europeísta de los españoles descendió durante los años de la crisis económica, y pese a la percepción de que la UE no hizo lo suficiente para proteger a sus ciudadanos frente a las consecuencias de esta, en la actualidad la población española se muestra abierta a numerosas medidas que favorezcan una mayor integración con el resto de los Estados miembros. Estas políticas son de naturaleza muy variada y no responden a una única tipología, recibiendo apoyo tanto la creación de organismos supranacionales como la homogeneización de distintos derechos. Sin embargo, todas estas políticas sí que presentan un denominador común, y es la demanda de la sociedad española de una mayor implicación de las instituciones europeas en temas que están directamente relacionados con la protección y el bienestar de sus ciudadanos. En términos generales,

los españoles parecen estar a favor de dotar de más poder a la UE en materias muy sensibles como las políticas sociales y fiscales, el derecho laboral o la seguridad, a cambio de recibir un mayor grado de protección.

Que una sociedad esté dispuesta a hacer cesiones en las competencias de elementos de esta importancia refleja que, para los españoles, la UE es un sinónimo de garantías y de seguridad. Factores como el claro apoyo que recibe la unificación de los impuestos a las grandes empresas para evitar la evasión fiscal señalan que los españoles ven a la UE como un organismo con el poder y la relevancia suficiente como para hacerse valer en un contexto global. Otras

políticas que reciben mucho apoyo, como la creación de medidas sociales a nivel europeo, reflejan un grado de confianza en la UE como valedora de la protección de los ciudadanos, y la buena recepción que parecen tener unas fuerzas de seguridad unificadas muestran una voluntad importante de implicación en el proyecto comunitario.

En conjunto, los resultados del estudio apuntan a que los españoles verían de manera positiva una mayor implicación de la UE en todo un abanico de medidas que tienen una implicación directa en el bienestar de los ciudadanos, y que consideran la UE como un organismo legitimado para llevar estas tareas a cabo.

# Recomendaciones



# Recomendaciones

Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas\*

## 1. España y el futuro de Europa

- España debe apostar por la apertura de un nuevo ciclo político europeo tras las elecciones del 26 de mayo de 2019, en cuyo marco se culmine la unión política, económica y social. Ello significa seguir posicionándose a favor de los escenarios 5 (hacer mucho más conjuntamente) o 3 (los que desean hacer más, hacen más) de los contemplados en el *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el futuro de Europa*.
- España debe estar con Alemania, Francia y Portugal en la vanguardia de la UE, liderando el lado mediterráneo y el grupo de la cohesión.
- Para España, la defensa de los principios, valores y derechos europeos tiene que ser una prioridad. El Gobierno de España debe continuar siendo nítidamente proactivo en la UE.
- En términos generales, la población española se muestra resueltamente a favor de una amplia gama de políticas a nivel europeo que supondrían un avance importante en la integración. Esta coyuntura favorable puede ser aprovechada para implementar estas medidas o incluso para proponer nuevas iniciativas de índole similar.
- A pesar de su europeísmo, los españoles tienen una percepción muy crítica sobre el papel que la UE desempeñó durante la Gran Recesión para proteger a sus ciudadanos. Si se produjese otra situación de crisis económica severa, la UE debería tomar un rol más activo en la protección de los europeos si no quiere que la confianza que los ciudadanos depositan en ella resulte dañada de forma muy importante.

---

\* 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. Hacia la unión federal europea

- Es necesario completar el camino de la construcción de una unión política iniciado en el Tratado de Maastricht, refundando la UE sobre bases federales, para que realmente pueda cumplir con su principal objetivo que es mejorar la vida de los europeos. Para ello, será necesario reformar el marco institucional de la Unión siguiendo los principios de máxima participación y de claridad en cuanto a los objetivos (más democracia, más integración política, más eficacia, más equidad) y en cuanto al reparto de competencias entre las instituciones.
- La clave del sistema federal es el equilibrio entre la representación de los territorios y la de los ciudadanos, representada –respectivamente– por el método intergubernamental y el método comunitario. Este equilibrio está descompensado actualmente a favor del primero y solo puede ser restablecido reforzando la independencia y las competencias de las instituciones que surgen del sufragio de los europeos en su conjunto: Parlamento Europeo y Comisión Europea. El Consejo Europeo debe ejercer la función de un jefe de Estado colectivo, y el Consejo el de cámara alta al modo del Senado en los Estados federales.
- El Parlamento Europeo debe ser elegido simultáneamente en todos los Estados miembros, con un mismo sistema y con la admisión de listas transnacionales. La cámara debe ser dotada de iniciativa legislativa plena y de poder de codecisión (con el Consejo) en todos los asuntos, también en los de carácter económico (incluidos los relativos a impuestos), así como en los acuerdos internacionales en el marco de la PESC. Debería dotársele también del poder de realizar una moción de censura constructiva sobre el presidente de la Comisión, por mayoría absoluta. Y, finalmente, necesita un procedimiento de votación para los asuntos relativos al euro –similar al del Ecofin–, que garantice una mayoría de los Estados miembros que tienen la moneda única, incluso aunque los debates se extiendan a todo el Parlamento Europeo.
- La Comisión Europea debe ser el único poder ejecutivo de la Unión, excepto en aquellos asuntos explícitamente reservados al Consejo Europeo, que deben restringirse. El presidente debe poder elegir a los comisarios y formar una Comisión que tenga una orientación política de acuerdo con los apoyos con los que cuente en el Parlamento, identificable por los ciudadanos. El presupuesto –que debería ser aumentado progresivamente hasta un 5% del PIB de la Unión– ha de provenir de impuestos europeos y no de los Estados miembros, para garantizar la independencia de la Comisión y la equidad de sus políticas.

- Es necesario diseñar un sistema futuro de reforma de los tratados que no requiera la unanimidad, ofreciendo modelos claros de asociación a los Estados que no puedan o quieran integrarse en la estructura europea federal.
- Todas estas reformas requieren la convocatoria de una tercera convención, para lo que el Parlamento Europeo surgido de las elecciones de mayo podría tomar la iniciativa de redactar un proyecto y someterlo a una conferencia intergubernamental. Este proceso debe ser participativo, abierto, inclusivo y transparente, involucrando a la sociedad civil, a los medios de comunicación y a las instituciones de los Estados miembros, y completarse con un referéndum simultáneo en toda la Unión.

### **3. La reforma del euro**

- La mejora de la estructura de la zona del euro debe considerarse una prioridad absoluta de los países miembros. En este sentido, un posible acuerdo entre las partes debería combinar, por un lado, el cumplimiento de las normas europeas en las distintas materias con la capacidad de acción rápida. En este sentido, en materia de la reforma del MEDE, se podría diseñar un instrumento precautorio, que solo tuviese condicionalidad ex ante, sujeto a que los países miembros cumplieren las recomendaciones de la Comisión.
- En segundo lugar, los criterios de reducción de riesgo de las entidades financieras deben fijarse rápidamente, ya que son clave para que se pueda completar la unión bancaria. En principio, estos criterios podrían establecerse sobre la base de los test de estrés de la EBA y el cumplimiento de las normas de supervisión y resolución. A partir de la fijación y cumplimiento de estos objetivos, la introducción del seguro de depósitos europeo y el fondo de resolución único debería ser irreversible.
- Por último, en materia fiscal, los países deberían sentar las bases de una capacidad fiscal centralizada para promover la inversión y también para cumplir la función estabilizadora, que permita, por ejemplo, que los seguros de desempleo se financien a nivel europeo. Para poder avanzar en esta dirección, se podría dotar al MEDE de una mayor capacidad para determinar la sostenibilidad de la deuda pública de los países, en línea con los ejercicios en la materia que hace el FMI.

#### 4. Migración y refugio

- El Pacto Global sobre Migración ordenada, legal y segura es ambicioso y, aunque no es vinculante, representa un buen punto de partida para fijar un marco mínimo de cooperación multilateral, responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados firmantes. Es por ello imprescindible reclamar en la Unión políticas migratorias coherentes con los compromisos alcanzados en dicho pacto.
- Resultan de vital importancia las medidas que hay que desarrollar para impulsar la convivencia, favoreciendo la inclusión y combatiendo la discriminación, ya que, durante los últimos años, se ha producido un alarmante auge de los discursos xenófobos y racistas hacia las personas migrantes.
- Es preciso que tanto la UE como sus Estados miembros garanticen que los pactos globales de migración y refugio estén alineados con las respectivas agendas en materia de desarrollo sostenible y de cambio climático.
- Finalmente, es fundamental garantizar el seguimiento y la evaluación de los progresos que progresivamente se vayan alcanzando en el cumplimiento de los objetivos establecidos en los pactos de migración y refugio. Ello constituirá la mayor prueba del verdadero compromiso político sólido en aras a no dejar a nadie atrás.

#### 5. Política exterior de la Unión y relaciones transatlánticas

- En términos generales, a Europa le conviene mostrar “paciencia estratégica” respecto a EE. UU., y actuar unida en torno a un mayor liderazgo en el ámbito internacional.
- El repliegue de EE. UU. también brinda oportunidades para los europeos, a pesar de sus dificultades internas: acuerdos comerciales o desarrollo con México, Mercosur, Japón, China o África.
- Se trata de avanzar en los asuntos donde hay convergencia, tratar de resolver los litigios (comercio, Irán, etc.) y aparcando diferencias para más adelante. Los ámbitos donde se puede avanzar son, entre otros: mejora de mecanismos comerciales, seguridad, lucha antiterrorista, OTAN, nuevas áreas aún por explorar como América Latina o África, desarrollo sostenible, economía digital y nuevos empleos.
- La UE debe tratar de reconducir la actitud del Gobierno de EE. UU. para frenar el proteccionismo y la guerra comercial, lo que incluye dos cosas. Primera, el levantamiento de las tarifas ilegales de acero impuestas en

junio de 2018. Segunda, presionar para que el órgano de apelación de la OMC complete vacantes de manera inmediata y creíble para dejar que sigan las negociaciones sobre la reforma de la OMC.

- En el ámbito de la seguridad:
  - El llamado “paraguas de seguridad” estadounidense se está cerrando, y ante eso, Europa puede y debe abrir el suyo propio. La vía para cumplir con aumento de gasto al 2 % con el referente OTAN, es apostar por el pilar europeo de la Alianza, con un horizonte a largo plazo de plena autonomía estratégica. Ello implica seguir avanzando en la PESCO –cuartel general europeo– y el Fondo Europeo de Defensa (FED).
  - En el ámbito OTAN, podemos invertir juntos en nuevas cuestiones estratégicas: inteligencia artificial, ciberguerra, militarización del espacio.
- En relación con el abandono por EE. UU. del pacto nuclear con Irán, Europa no puede aceptar que continúen las sanciones a empresas europeas que negocien con Teherán y debe tratar de revertir la situación actual, actuando de manera coordinada y elevando el caso si es necesario, a instancias jurídicas internacionales.
- Europa puede tratar de estrechar lazos y reforzar una relación constructiva con EE. UU. y la nueva Cámara de mayoría demócrata, formada a principios de enero, tras las *midterm* de noviembre. Esa relación se puede vehicular tanto por la UE como por los Estados miembros individualmente, y a distintos niveles: parlamentario, sociedad civil, comunidad de negocios. El nuevo ciclo podría favorecer a Europa, o al menos limitar algunos daños en asuntos como los fondos para promoción de la democracia, la reconstrucción en Oriente Medio, la ayuda humanitaria o bloqueo del muro con México.

## 6. Europa social

- La UE debe terminar con la política de austeridad, que ha tenido consecuencias sociales negativas promotoras del populismo de derechas en Europa. En lugar de la austeridad, hay que impulsar una política económica sostenible, expansiva y orientada al empleo.
- La UE y sus Estados miembros deben implementar políticas para combatir la desigualdad. Un salario mínimo y una política de intervención en el mercado de trabajo deben ser puestas en marcha para ayudar a los sectores laborales de bajos salarios y la ausencia de seguridad en el

empleo. El miedo a un declive en las capas medias de la población ha de ser contrarrestado mediante el fortalecimiento de las pensiones, que ofrezcan protección frente a la pobreza, y evitando los excesos del mercado inmobiliario a través de la intervención pública en los precios del suelo.

- Las organizaciones sociales deberían construir alianzas para luchar contra el populismo de extrema derecha, la xenofobia y las actitudes anti-europeas.
- En suma, los ciudadanos europeos quieren una Unión más orientada a lo social; las políticas gubernamentales actuales son percibidas como insuficientes, así como la acción de los partidos políticos, produciéndose un descenso en la representatividad de estos, y de las propias instituciones. Hay que ir hacia una Europa social para combatir el creciente euroescepticismo de algunos países o sectores sociales. Esto requiere medidas creíbles y realizables para reducir la desigualdad económica entre Estados miembros y aumentar la igualdad social.

# 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 Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos 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 consejo asesor, United Nations University

Institute on Globalization, Culture and Mobility (UNU-GCM).

**Pablo Arnaldos** es analista en la agencia de investigación 40db. Periodista de formación, tiene un máster en Análisis Político y Electoral por la Universidad Carlos III de Madrid. Con anterioridad ha trabajado en políticas públicas y como analista de datos en el ámbito de la consultoría.

**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.

**Josep Borrell** es desde junio de 2018 ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Ha sido presidente del Parlamento Europeo (2004-2007), ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1991-1996), y secretario de Estado de Hacienda (1984-1991). Es catedrático Jean Monnet. Ha sido diputado

en el Congreso de los Diputados entre 1986 y 2004. Es ingeniero aeronáutico (Universidad Politécnica de Madrid), máster en Investigación Operativa (Universidad de Stanford), y catedrático de Fundamentos del Análisis Económico (Universidad Complutense de Madrid).

**Klaus Busch.** Nacido en 1945, es profesor emérito de Estudios Europeos. Entre 1999 y 2004 ha sido vicepresidente de la Universidad de Osnabrück. Sus temas principales de investigación son los problemas económicos y monetarios de la integración europea y la política social y salarial de la UE. Ha desarrollado una estrategia especial para la política social europea: el modelo de corredor. Recientemente, Klaus Busch ha ejercido como asesor político para varios sindicatos en la UE, especialmente Ver.di, el sindicato alemán de servicios.

**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 Unión Europea 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 vocal en el Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid. 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.

**Víctor Echevarría Icaza** es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Economía *cum laude* por unanimidad por la Universidad Complutense de Madrid con una tesis titulada *La interacción del riesgo soberano y bancario en el área euro*. Antes de su incorporación

a BBVA en 2018, trabajó en Afi, en el área de mercados financieros y macroeconomía. Anteriormente trabajó como analista macroeconómico y de mercados en BNP Paribas en Londres, como analista senior de riesgo país en BBVA, como economista en el Banco de España y como asesor en la Oficina Económica del presidente del Gobierno. Inició su carrera en el FMI. Autor de varios artículos de investigación y colaboraciones en prensa económica nacional e internacional. De forma regular realiza actividades docentes sobre análisis macroeconómico y de divisas.

**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.

**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"*, encargada

do por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

**Diego López Garrido** es vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas y preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación. 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 Blanc, 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 tan-

to 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.

**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 da 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 de 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 director del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas (en excedencia) y profesor asociado de Ciencia Política en la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente ejerce como asesor político del secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación). 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, Estados Unidos, América Latina, gobernanza global o política exterior española. 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, 2020). Colabora frecuentemente para el diario *El País* y otros medios de comunicación y redes sociales.

**María Pallares** es coordinadora de programas de la Fundación Friedrich Ebert en Madrid. Anteriormente, ha trabajado como investigadora en Notre Europe (París), la Fundación Rafael Campalans (Barcelona) y como consultora independiente. Es máster de Asuntos Europeos por Sciences Po (París).

**Juan Antonio Pavón Losada**. Consultor en análisis, estrategia y comunicación política. Máster en Comunicación Política e Institucional por la Universidad Pompeu Fabra y en asuntos públicos europeos por la Universidad de Maastricht. Profesor invitado del master de Dirección de Comunicación de la Universidad de

Sevilla, donde se diplomó en Relaciones Laborales. Director de la plataforma sobre comunicación y políticas públicas europeas [www.euronautas.com](http://www.euronautas.com) y [www.europeanpublicaffairs.eu](http://www.europeanpublicaffairs.eu). Articulista en *El País*, *Huffington Post*, *Equal Times* o [www.lavozdelsur.com](http://www.lavozdelsur.com). Anteriormente asistente de política internacional de la Comisión Europea, hoy ejecutivo de comunicación de proyectos europeos en la Fundación Mobile World Capital y miembro colaborador del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas.

**Thierry Pech** es diplomado de la Escuela Normal Superior y catedrático de Literatura Moderna. Fue primero profesor-investigador en la Universidad de París Paris X-Nanterre, donde defendió su tesis de doctorado en 1997. Se incorpora luego al Instituto de los Altos Estudios sobre la Justicia, del cual fue secretario general adjunto de 1997 a 2000. A principios de la década de los 2000 crea el grupo de reflexión *La République des Idées* (La República de las Ideas) con Pierre Rosanvallon. Entre 2001 y 2007, ambos publicarán más de treinta libros dedicados a las mutaciones de la sociedad francesa y de la economía. Paralelamente, se incorpora a la CFDT como consejero de Nicole Notat y luego de François Chérèque: se encarga de las relaciones con los intelectuales y los expertos. En 2006, se convierte en editor para las Éditions du Seuil, de las cuales será director general entre 2008 y 2010. En 2010, se incorpora el grupo Alternatives Economiques (Alternativas Económicas), del cual será presidente director general hasta 2013. A finales de 2013, se convierte en director del *think-tank* Terra Nova, que él mismo había contribuido a fundar en 2008 junto con Olivier Ferrand. Thierry Pech ha publicado varios libros (*Insoumissions: portrait de la France qui vient*, *Les Multinationales du coeur*, *La nouvelle critique sociale*, *Le Temps des riches*) y numerosos artículos. Interviene con

regularidad en los medios de comunicación, en particular los domingos por la mañana en la cadena de radio France Culture.

**Martha Posthofen** es consultora para YouGov Deutschland GmbH en el ámbito de la investigación política.

**Domènec Ruiz Devesa** es licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III, en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED, y máster en Relaciones Internacionales por la Johns Hopkins University, con especialidad en Estudios Europeos, y Diploma en Estudios Avanzados en Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible por la UNED. Ha sido consultor de varias organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o la Unión por el Mediterráneo, así como de consultoras internacionales como Oxford Policy Management y Family Health International, y de *think tanks* como la Fundación Alternativas, donde es miembro del panel de Economía Internacional y del Consejo de Asuntos Europeos, y de la Fundación Sistema, donde es miembro del Consejo de Redacción de la revista *Temas para el Debate*. Ha sido vocal asesor del ministro de la Presidencia (2011), asesor de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo (2014-2018) y en la actualidad es miembro del Comité Federal de la Unión de los Federalistas Europeos de Europa, de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, y director adjunto para Asuntos Políticos y Parlamentarios en el gabinete del ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

**Frieder Schmid** es consultor senior para YouGov Deutschland GmbH en el ámbito de la investigación política.



# Acrónimos y siglas

- AFD:** *Alternative für Deutschland* (Alternativa para Alemania)
- Afi:** Analistas Financieros Internacionales
- ALDE:** *Alliance of Liberals and Democrats for Europe Group* (Grupo de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa)
- BBVA:** Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
- BCE:** Banco Central Europeo
- BNP Paribas:** *Banque Nationale de Paris & Paribas* (Banco Nacional de París y Paribas)
- CARD:** *Coordinated Annual Review on Defence* (Revisión Anual Coordinada sobre Defensa)
- CEAR:** Comisión Española de Ayuda al Refugiado
- CEDH:** Convenio Europeo de los Derechos Humanos
- Cevipof:** *Centre de recherches politiques de Sciences Po* (Centro de Investigaciones Políticas de Ciencias Po)
- CFDT:** *Confédération française démocratique du travail* (Confederación Francesa Democrática del Trabajo)
- CDA:** *Christen-Democratisch Appèl* (Partido Demócrata de los Países Bajos)
- CDU:** *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (Partido Demócrata de Alemania)
- CEU:** Centro de Estudios Universitarios
- CIS:** Centro de Investigaciones Sociológicas
- COP24:** 24.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- CPA:** *compte personnel d'activité* (la cuenta personal de actividad en Francia)
- CRRF:** *Comprehensive Refugee Response Framework* (Marco de Respuesta Integral para los Refugiados)
- CSG:** Contribución Social Generalizada
- CSU:** *Die Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.* (Unión Social Cristiana)
- EBA:** *European Banking Authority* (Autoridad Bancaria Europea)
- Ecofin:** *Economic and Financial Affairs Council* (Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea)
- ECR:** *European Conservatives and Reformists* (Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos)
- EDIS:** *European Deposit Insurance Scheme* (Sistema Europeo de Garantía de Depósitos)
- EE. UU.:** Estados Unidos de América
- EFDD:** *Europe of Freedom and Direct Democracy* (Grupo Europa de la Libertad y la Democracia Directa)
- EFTA:** *European Free Trade Association* (Asociación Europea de Libre Comercio)
- ENF:** *Europe of Nations and Freedom* (Europa de las Naciones y las Libertades)
- EPSCO:** *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council* (Consejo en su formación de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores)
- Erasmus:** *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students* (Plan de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de Estudiantes Universitarios)
- FDP:** *Freie Demokratische Partei* (Partido Democrático Libre)
- FED:** Fondo Europeo de Defensa
- FES:** *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Fundación Friedrich Ebert)
- FI:** *Forza Italia* (Fuerza Italia)
- Fidesz:** *Fidesz – Magyar Polgári Szövetség* (Fidesz - Unión Cívica Húngara)
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- FN:** *Front National* (Frente Nacional); ahora *Rassemblement National* (Agrupación Nacional)
- FPÖ:** *Freiheitliche Partei Österreichs* (Partido de la Libertad de Austria)
- FRA:** *Fundamental Rights Agency* (Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)
- Frontex:** *frontières extérieures* (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas)
- FUR:** Fondo Único de Resolución
- GAFAM o GAFAM:** GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple o GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft.

- G20:** Grupo de los 20
- IED:** inversión extranjera directa
- ILA:** *individual learning account* (cuenta individual de aprendizaje)
- IPA:** *Internationale Politikanalyse* (Análisis de Política Internacional)
- I+D:** investigación y desarrollo
- I+D+i:** investigación, desarrollo e innovación
- JCPOA:** *Joint Comprehensive Plan of Action* (Plan de Acción Conjunto y Completo)
- LR:** *Les Républicains* (Los Republicanos)
- REM:** *La République en Marche* (La República en Marcha)
- MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad
- MPPC:** *military planning and conduct capability* (capacidad militar de planificación y ejecución)
- ÖVP:** *Österreichische Volkspartei* (Partido Popular Austríaco)
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OMC:** Organización Mundial del Comercio
- OMT:** *outright monetary transactions* (operaciones monetarias directas)
- ONU:** Organización de Naciones Unidas
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PCSD:** Política Común de Seguridad y Defensa
- PD:** *Partido Democratico* (Partido Demócrata)
- PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común
- PESCO:** *Permanent Structured Cooperation* (Cooperación Estructurada Permanente)
- Ph. D:** *Philosophiæ doctor* (doctor en filosofía)
- PIB:** producto interior bruto
- PIS:** *Prawo i Sprawiedliwość* (Ley y Justicia)
- PP:** Partido Popular
- PPE:** Partido Popular Europeo
- PPD-PSD:** *Partido Popular Democrata-Partido Social Democrata* (Partido Popular Demócrata- Partido Social Demócrata)
- PPE:** Partido Popular Europeo
- PPV:** *Partij voor de Vrijheid*
- PSOE:** Partido Socialista Obrero Español
- PvdA:** *Die Partij van de Arbeid* (Partido del Trabajo)
- PS:** *Parti Socialiste* (Partido Socialista de Francia)
- RPAS:** *Remotely Piloted Aircraft System* (sistemas de aeronave pilotada remotamente)
- S&D:** Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas
- SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior
- 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 Socialdemócrata de Alemania)
- SPÖ:** *Sozialdemokratische Partei Österreichs* (Partido Socialdemócrata de Austria)
- TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TMCC:** *Training Mission Competence Centre* (Centro de Competencias de Misiones de Entrenamiento)
- TTIP:** *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones)
- TUE:** Tratado de la Unión Europea
- UE:** Unión Europea
- UMP:** *Union pour un Mouvement Populaire* (Unión por un Movimiento Popular) **UNED:** Universidad Nacional de Educación a Distancia
- UEM:** Unión Económica y Monetaria
- UNESCO:** *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
- UNRWA:** *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo)
- UNU-GCM:** *United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility* (Universidad de Naciones Unidas - Instituto de Globalización, Cultura y Movilidad)
- VVD:** *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (Partido Popular por la Libertad y la Democracia)





La coyuntura política que tiene frente a sí Europa es de las más difíciles y complejas que ha vivido desde el Tratado de Roma. No precisamente por falta de apoyo ciudadano; los últimos barómetros de opinión que lleva a cabo el Parlamento Europeo registran la mayor cercanía al proyecto de Europa desde que se realizan tales consultas.

Las dificultades provienen de la política interna de los Estados miembros, y de su actitud centrípeta ante los retos globales del siglo XXI en seguridad, en relaciones socioeconómicas o en medio ambiente.

Es necesario repensar Europa y, sobre todo, repensarla en común. Sin embargo, han faltado hasta ahora el valor y la visión necesarias para tal iniciativa. ¿En qué ámbitos tiene que centrarse la reforma? ¿Cómo puede recuperar la Unión Europea su capacidad de diseño político? ¿Cómo detener el giro hacia la derecha que está ocurriendo en Europa?

La Unión tiene que responder a esta complicada situación, y debe hacerlo con espíritu europeo y consensual. Pero, sobre todo, ha de responder decidiendo. Adoptando medidas concretas, algunas de ellas largamente esperadas. Estas decisiones vendrán después de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo, y estarán en función de lo que las y los ciudadanos hayan expresado en dichos comicios continentales. Los partidos políticos tienen la obligación obvia de explicar en la campaña electoral lo que proponen a la Unión.

Nosotros, en el presente informe, ofrecemos un análisis de la situación, y hacemos, como en cada edición, unas recomendaciones políticas. En este contexto, la mejor forma de dar el siguiente paso sería a través de un acercamiento mutuo de los que permanecen fieles a Europa, conformando un núcleo europeo de países capaces de actuar y dispuestos a hacerlo; un grupo que, a la vez, permanezca abierto a todos los que deseen colaborar en esa tarea, en particular los países que tienen la moneda común.

Dirección: Diego López Garrido

Coordinación: María Pallares