

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Relanzar Europa



El estado de la Unión Europea

Relanzar Europa

El estado de la Unión Europea

Relanzar Europa

Director:

Diego López Garrido

Codirección:

Gero Maass y Nicolás Sartorius

Coordinación:

María Pallares

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores

© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Traducción: Elena Martín y Servilingua 88 S. L.

Agradecimientos a Kathrin Hennes y Agnesa Tprdschanowa

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: 978-84-946680-7-4

Depósito legal: M-13070-2017

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

No está permitido el uso comercial de los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin el consentimiento por escrito de la misma.

Índice

- 9** **Presentación**
Gero Maass, Nicolás Sartorius
- 15** **Introducción. Europa ante la globalización**
Diego López Garrido
- 21** **Populismo y nacionalismo *versus* europeísmo**
José Enrique de Ayala
- 31** **Tímido despertar de la política social en una Europa amenazada por la persistente pobreza y desigualdad**
Juan Moscoso del Prado Hernández
- 39** **La política económica de la UE en 2016. Una UEM incompleta: hacia la unión fiscal**
José Luis Escario Díaz-Berrio y Juan Moscoso del Prado Hernández
- 51** **Estados Unidos y Europa: fin de etapa**
Vicente Palacio
- 63** **UE 2016: un paso más para ser un poder global relevante**
José Manuel Albares y Carlos Carnero
- 73** **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**
Francisco Aldecoa Luzárraga
- 83** **La Unión Europea de la energía: ¿más integración, o seguir como siempre?**
Philipp Fink, Antoine Guillou y Robert Schachtschneider
- 93** **La crisis de la política de refugiados de la UE**
Petra Bendel

- 105** **El *brexit*: las negociaciones de retirada del Reino Unido de la Unión Europea**
Mercedes Guinea Llorente
- 115** **Tras el *brexit* la recuperación del debate sobre la unión política**
José Candela Castillo
- 125** **La Agenda Digital**
Manuel Ausaverri
- 137** **Recomendaciones**
Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas
- 145** **Biografías**
- 151** **Acrónimos y siglas**

Presentación

El periodo comprendido entre la publicación del anterior Informe –abril 2016– y el actual se podría calificar, sin exagerar, como el *annus horribilis* de la Unión Europea (UE). Al referendo británico que se inclinó por la ruptura con la Unión, el *brexít*, se ha sumado el triunfo de Donald Trump en las elecciones norteamericanas y su manifestado deseo de que se produzcan nuevos *brexits*. Una amenaza en palabras del presidente del Consejo Europeo Tusk. Entre medias se han sucedido muchos acontecimientos en la vida europea y global que se analizan en este VI Informe sobre el estado de la UE, producto de la colaboración de la Fundación Alternativas y de la Fundación Friedrich Ebert.

Un nuevo contrato social europeo

La integración europea se encuentra inmersa en la peor crisis de su historia. ¿Qué lecciones podemos aprender de la crisis financiera, las subsiguientes crisis que culminaron en el *brexít* y el incremento del nacional-populismo en Europa y Estados Unidos con el fin de garantizar la supervivencia del proyecto europeo? A Europa le hace falta un proyecto que aborde cuatro ideas clave:

Déficit de estabilidad: las consecuencias de la crisis financiera se han extendido por la UE en forma de crisis presupuestarias estatales. A pesar de que la supuesta crisis del euro no es realmente una crisis de la moneda común, sino –dependiendo del país afectado– un endeudamiento conjunto de los presupuestos del Estado, familias e instituciones del sector de la banca, el hundimiento del euro, como punta de lanza de la integración europea, albergaría un riesgo considerable, incluso con respecto al futuro político de la UE.

Déficit estructural: la presión de las crisis financieras ha dejado patente la deficiencia estructural de la política económica de la zona del euro, poniendo de manifiesto que no cuenta con una política económica y financiera conjunta, por no mencionar la oscura e inadecuada normativa que rige la creación de una política monetaria a través del Banco Central

Europeo (BCE). Con razón, el pacto fiscal se tilda cada vez más de ser un “coste que no aporta ningún beneficio” y no se pueden ignorar los costes sociales y políticos de la política de austeridad. Asimismo, en lugar de disminuir, la heterogeneidad macroeconómica de los Estados miembros de la zona euro ha aumentado, lo cual se refleja en la brecha cada vez mayor entre el incremento de los déficits y de los superávits de la balanza de pagos.

Déficit social: además de los desequilibrios apuntados, existe una desigualdad cada vez mayor entre los diferentes países. La política sindical/ progresista que constituía el buque insignia de la Europa social no ha tenido especial impacto político hasta el momento, mientras que, al mismo tiempo, los procesos de liberalización y flexibilización de la integración del mercado interno y de la moneda común, tal y como se han concebido hasta ahora, están debilitando las previsiones del estado de bienestar nacional, reduciendo la normativa progresista en materia de legislación laboral y fomentando la presión sobre los salarios.

Déficit democrático: en una crisis, el gobierno debe asumir responsabilidades. El dilema entre la necesidad de una toma de decisiones a nivel europeo y el establecimiento de una legitimidad a nivel nacional se ha intensificado en los últimos años. El paisaje político de la UE está siendo transformado por esta crisis entrelazada con la ola de refugiados y el miedo que producen los actos terroristas. Consecuentemente, el populismo se está convirtiendo en una fuerza en crecimiento a lo largo de Europa. Manifestado en sus vertientes de derecha o de izquierda, el nacional-populismo “defiende” a los pobres frente a las élites y el neoliberalismo o, de manera alternativa, a la identidad nacional del país frente a los islamistas y los extranjeros, fomentando la xenofobia. Los partidos europeos tradicionales han ido perdiendo terreno, tanto hacia la izquierda como hacia la derecha. No han sido capaces de mantener su combinación equilibrada de integración y versatilidad. Es más, no han encontrado una solución para el creciente sentimiento sobre las fronteras: una gran parte de la población se siente inquieta ante las fronteras abiertas y la ola migratoria de personas con un contexto religioso e ideológico y unos valores completamente diferentes a los suyos. Una parte de la población ya no se siente representada cultural y políticamente y es necesario recuperar las instituciones nacionales y europeas de democracia representativa.

La renacionalización, combinada con recomendaciones irreflexivas sobre la zona euro existente o la recomendación de que los Estados miembros deberían volver a perseguir un camino nacional, no son de gran ayuda. Las consecuencias de dicha no-integración serían difíciles de calcular. En el largo plazo, las bases de la vida europea, caracterizada por la democracia, la

libertad, la paz, la variedad cultural y la prosperidad se verían amenazadas, y en consecuencia también la posibilidad de mantener un modelo social diferente al de EE. UU. o al capitalismo asiático.

Hacen falta soluciones europeas que tengan en cuenta y protejan la democracia en cada Estado y en el conjunto. Un nuevo contrato social sería hoy la clave para una política europea progresista que introduzca una unión democrática de bienestar y seguridad. La regulación del capitalismo europeo globalizado aporta una oportunidad: en su día, los progresistas trabajaron para contener la economía de mercado en la nación/estado; ahora, su labor consiste en poner en marcha nuevos patrones reguladores para un capital globalizado. Dichas políticas europeizadas tienen sentido, pero solo si son realmente capaces de controlar el mercado y no, como hasta ahora, solo respaldar la globalización económica, en nombre del mercado interno y de la política de competencia. También son posibles alianzas más amplias: existe cada vez más conciencia, incluso en sectores de la comunidad empresarial, sobre los negativos efectos secundarios económicos, sociales y políticos de la desigualdad creciente.

De otra parte, opciones de integración diferenciadas harían posible reconciliar los intereses de los que quieren avanzar más con los de aquellos que prefieren ir más despacio. Esto ofrece a aquellos Estados miembros que deseen la integración, y sean capaces de obtenerla, posibilidades de una cooperación más intensa en varias áreas políticas de cara a una integración más profunda. A los demás les ofrece soluciones que tienen en cuenta sus reservas en lo referente a la integración política. Se ofrecerían nuevas políticas de desarrollo a los nuevos Estados miembros sin el rígido corsé de los criterios de rendimiento social o económico que inicialmente amenazan con abrumarlos.

No obstante, Europa lleva mucho tiempo dominada por mercados que cambian a una velocidad vertiginosa. La política democrática debe tomar ahora el relevo.

Los hechos y sus consecuencias

Entre los acontecimientos más importantes podríamos mencionar el auge de los nacionalismos y de los llamados “populismos” en una serie de países, que ponen en cuestión la propia existencia de la Unión, como sería el caso de un triunfo del Frente Nacional de Le Pen en las próximas elecciones presidenciales francesas. Un nacionalismo-populismo que recorre Europa y que no es precisamente un fantasma, sino que recibe su alimento de una dura crisis económica, mal e injustamente gestionada, que ha dejado

maltrechas a demasiadas personas. Además, para esta operación de acoso y derribo de la UE se ha utilizado, con alarde de demagogia, la trágica cuestión de los refugiados y de los emigrantes. Así, con el fin de obtener votos, se lanzan campañas contra el peligro que supone la llegada de los “extraños”, en base a mentiras o posverdades, que viene a ser lo mismo. Se fomenta la xenofobia, la identificación inmigrantes-terroristas, en un discurso que hace estragos entre amplios sectores populares dañados por una globalización excluyente que se presenta como el origen de todos los males.

A lo anterior hay que sumar un estado de bienestar –educación, sanidad, pensiones etc.– que, si bien ha resistido los embates de la crisis y cuenta con un apoyo sólido entre la ciudadanía, se ha erosionado en casi toda Europa no solo debido a la política económica practicada sino, también, al fenómeno de la elusión/evasión fiscal que debilita la capacidad tributaria de los Estados e impulsa la creciente deuda de algunos de estos.

Parece evidente que el cambio de administración en EE. UU. no ha sido una buena noticia para los europeos. En el poco tiempo que lleva Donald Trump en el despacho oval ha golpeado en todas las direcciones, desquiciando líneas de actuación que la política exterior americana tenía establecidas desde hacía mucho tiempo. En la OTAN, en la Unión Europea, en México, en Oriente Medio, en el conflicto palestino-israelí o en Irán, China y Rusia. Con este escenario no serán fáciles en el futuro las relaciones trasatlánticas. No obstante, también se abren nuevas oportunidades para la UE en el terreno internacional. Una de ellas es la relación con Latinoamérica. La política de Trump hacia México es una agresión a todo el continente y sería un error dejar que el vacío que se pueda producir lo llenen otras potencias que no se mueven con los mismos valores que los nuestros. Es una ocasión para estrechar lazos con Iberoamérica, concluir el acuerdo con Mercosur y acompañar una evolución positiva en Cuba.

En otro orden de cosas, también en temas de seguridad y defensa la Unión debería avanzar. Aparte de las declaraciones sobre la obsolescencia de la OTAN, lo que ha venido a plantear la nueva administración norteamericana es un apoyo a la misma siempre que la paguen mucho más los europeos, pero para seguir haciendo, en esencia, la política de EE. UU. La UE está abocada a tomar iniciativas en esta área, aún con las dificultades que pueda plantear el *brexít*, para no encontrarse un día desasistida o teniendo que seguir políticas con las que no esté de acuerdo. Ganar autonomía estratégica es una necesidad perentoria.

Una buena noticia fue, sin duda, la firma de los acuerdos de París sobre el cambio climático. Su puesta en práctica es esencial para el futuro de la humanidad y conviene hacer todo lo posible para evitar que alguna potencia

se descuelgue del mismo porque el efecto inmediato sería que otras grandes naciones siguieran por el mismo camino. En esta dirección, la UE tiene pendiente abordar la creación de una auténtica unión de la energía. Hace 60 años la unidad de Europa nació de la combinación del carbón y del acero, de la energía atómica y, sin embargo, no hemos sido capaces de crear un mercado común de la energía. Avanzar en el desarrollo de una unión energética limpia, impulsar una Agenda Digital que sitúe a la Unión a la vanguardia de las nuevas tecnologías, deberían ser dos objetivos a corto plazo que no necesitan modificación de los tratados. Pero esto solo es posible si colocamos la investigación y la innovación en el centro de las políticas públicas.

Sin embargo, no conviene engañarse. Los problemas de la Unión no son el *brexít* o la elección de Donald Trump, la crisis de Ucrania con Rusia o las guerras de Oriente Medio. El problema grave es que llevamos demasiado tiempo estancados, sin avanzar, sin tomar iniciativas que permitan profundizar en nuestra unión, mientras el incendio nacionalista se extiende. La Unión necesita un relanzamiento urgente coincidiendo con el 60 aniversario del Tratado de Roma pues no podemos seguir así mucho más tiempo. Esto es, en síntesis, lo que se desprende de este Informe sobre el presente de Europa, porque sobre el futuro como diría, irónicamente, el gran pensador alemán Emanuel Kant “depende de lo que hagamos”.

Nicolás Sartorius

*Vicepresidente Ejecutivo
Fundación Alternativas*

Gero Maass

*Representante en España
Fundación Friedrich Ebert*

Introducción. Europa ante la globalización

Diego López Garrido

La salida del Reino Unido de la Unión Europea es una mala noticia, no solo porque la UE pierde el segundo miembro más importante en términos del PIB y el primero en capacidades de defensa, sino porque la decisión de los británicos ha sido la expresión más grave de un fenómeno que se extiende por toda Europa: la tendencia a regresar al Estado nación ante el fracaso de la UE en resolver la crisis financiera y económica de una forma justa y equilibrada, y ante el temor a la globalización que muchos identifican también con la construcción europea. La crisis ha agudizado los egoísmos nacionales, ya que en momentos duros nadie quiere compartir problemas que considera ajenos.

Es tan fuerte la crisis que atraviesa la Unión Europea, que está poniendo en riesgo el proyecto supranacional más potente e integrador que nuestro continente ha conocido a lo largo de la historia del primer mundo.

No es de extrañar que haya tomado carta de naturaleza el debate “sobre el futuro de Europa”. Es algo en lo que está el Parlamento Europeo y el propio Consejo Europeo. Un debate desencadenado definitivamente por la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión. Para ello se supone que se reunieron en septiembre de 2016 en Bratislava 27 jefes de Estado y de Gobierno (todos los miembros de la Unión menos el que se quiere marchar). Y para eso, el 25 de marzo de este año 2017, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea se reunieron para celebrar los 60 años del Tratado de Roma y para trazar directrices para el futuro de la Unión. Lo harán de nuevo en diciembre de este año, en un Consejo Europeo muy relevante, tras las elecciones en Francia y Alemania. Es este, efectivamente, un momento crucial para la Unión Europea. Porque no se trata de responder a hechos coyunturales o a gestionar dificultades fugaces o transitorias. Hoy la Unión se enfrenta a retos que nunca tuvo delante de sí, y ha de darles una respuesta a la altura del desafío.

La crisis ha dejado un legado de paro juvenil, bajos salarios y desigualdad crónica, que se ha clavado en el corazón de las sociedades europeas. El efecto está siendo la subida sorprendente de partidos populistas, fundamentalmente de la extrema derecha. Partidos que plantean al electorado como salida la ruptura del proyecto europeo y el cierre de las fronteras a la inmigración, tan necesaria para nuestra economía productiva. Todo ello trufado de mensajes venenosos de xenofobia y racismo ante la llegada de refugiados (ver el capítulo redactado por Enrique Ayala).

A esas ideas –si se les puede llamar así– colabora la amenaza del Daesh, del Estado Islámico, como siempre ha sucedido con el terrorismo, enemigo jurado de la democracia.

También son preocupantes las políticas que vemos alrededor de nuestras fronteras, no precisamente proeuropeas y amigables. Por ejemplo, en la Rusia de Putin o en las posiciones de Erdogan.

Pero hay amenazas que provienen de nuestro propio campo geopolítico occidental. Así, el inquietante discurso aislacionista, nacionalista y proteccionista de la Administración Trump y de algunas derechas europeas.

Y por si tuviéramos poco, por primera vez, como decíamos, una parte de la Unión –el Reino Unido– va a salir de ella, desencadenando un desafío de grandes proporciones a la Unión y, especialmente, a sus ciudadanos. Estos ya no podrán circular, residir y trabajar libremente en ese país, ni los británicos en la Unión. El Reino Unido ha abandonado incomprensiblemente, cometiendo un error histórico, una de las mayores conquistas de las que disfrutamos en Europa (ver capítulos realizados por Mercedes Guinea y por José Candela).

Existe el peligro de que el proyecto europeo se debilite profundamente si no se transmite a los 500 millones de europeos y europeas la solidez de unos valores fundamentados en los derechos humanos, el Estado de derecho, la democracia, el Estado de bienestar y la convergencia económica y social entre los países que integran la Unión Europea.

En este Informe, en sus capítulos y recomendaciones, estudiamos en profundidad el estado de la Unión y proponemos medidas o líneas de acción con las que relanzar la Unión Europea:

- Ante todo y en primer lugar, la defensa y reivindicación, en el seno de cada uno de los países que componen la Unión, del Estado de derecho, la separación de poderes y el control judicial y parlamentario de los gobiernos, atributos consustanciales con nuestra cultura política democrática, y requisitos ineludibles para ser parte de la Unión Europea.

- La reafirmación y ampliación del principal y más querido logro que nos ha dado la Unión Europea: la libre circulación, residencia, trabajo, establecimiento, asistencia social y derechos humanos para mayorías y minorías. Es decir, la ciudadanía europea. Hoy hay 14 millones de europeos que viven en un país diferente al suyo (tres de ellos en el Reino Unido y más de un millón de británicos en la Unión, sobre todo en España).
- El mantenimiento de una política comercial abierta, antiproteccionista, que proteja de cualquier modo las conquistas sociales propias del continente europeo, en contraste con la política de cierre de fronteras impulsada por el actual gobierno norteamericano.
- La reorientación hacia una política de inversiones productivas, creadora de empleo de calidad, especialmente en I+D+i y en educación e igualdad de oportunidades, pero también en infraestructuras de la energía, que supere la fracasada política de austeridad y que afronte en un sentido positivo la revolución tecnológica y robótica que amenaza con dañar el mercado laboral europeo (capítulos realizados por Manuel Auserri y por Philipp Fink, Antoine Guillou y Robert Schachtschneider).
- Un avance definitivo hacia la Unión económica, es decir, fiscal, bancaria y presupuestaria (con recursos propios europeos), sostenible desde el punto de vista ambiental. Esencialmente hay que conseguirlo en la zona del euro, a la que hay que dotar de un tesoro o fondo monetario con capacidad de préstamo y de emisión de deuda, y de un sistema fiscal armonizado que sitúe como objetivo primario y esencial la desaparición de los paraísos fiscales y de las prácticas vergonzosas de elusión fiscal de las multinacionales (ver capítulo redactado por Juan Moscoso del Prado y José Luis Escario).
- En esa misma dirección, la Unión Europea ha de exigir con firmeza a Estados Unidos una colaboración leal con los objetivos de la lucha a muerte contra la evasión fiscal, cosa que no ha hecho en absoluto hasta este momento, aislándose del resto de países de OCDE.
- La edificación de una Europa de la política exterior y de la defensa, con autonomía en su acción, sin perjuicio de los compromisos con la OTAN (capítulos de Patxi Aldecoa, Vicente Palacio, José Manuel Albares y Carlos Carnero).
- La construcción de una Europa social que garantice a toda la población europea niveles decentes de protección de los derechos de los trabajadores, atención sanitaria, de salario mínimo, de prestaciones de desempleo y de pensiones. Ello con igualdad de trato, sea cual sea el lugar en

que vivan los ciudadanos y ciudadanas, sea cual sea su nacionalidad y, en especial, la defensa de los derechos del niño (capítulo realizado por Juan Moscoso del Prado).

- La acogida a refugiados que huyen de la guerra y la persecución política, con la creación de vías seguras para llegar a Europa sin tener que pagar el precio de 5000 vidas dejadas en el Mediterráneo en el año pasado, y con el reparto de la carga de los gastos necesarios entre todos los países de la Unión (capítulo redactado por Petra Bendel).
- Un pacto europeo, con medidas detalladas y efectivas de colaboración entre las policías y sistemas judiciales, para prevenir y combatir la mayor lacra de nuestras sociedades: la violencia contra la mujer.

No obstante, no basta con todo lo anterior. La Unión, a pesar de poner en marcha políticas como las señaladas, necesita dotarse de unos instrumentos y de una voluntad política que aún no tiene. Porque ha de vérselas con el gran fenómeno del siglo XXI: la globalización. Algo que no puede despacharse con recetas como el trilema de Rodrik, sino con un diseño de largo alcance, es decir, con un proyecto europeo renovado, al que se opone una descorazonadora falta de visión común de los Estados, una preocupante dicotomía entre norte y sur, producto de la crisis y de las políticas restrictivas aplicadas en los países del sur.

A ello se añade otra división de opiniones inquietante: este-oeste, muy evidente en la cuestión de la solidaridad ante la llegada de los refugiados.

Sin voluntad política unitaria no será posible mantener el ritmo de crecimiento cuantitativo y cualitativo que, hasta ahora y desde hace 60 años, ha sido una característica del gran proyecto democrático que ha traído la paz y la prosperidad a la Europa destruida por dos guerras mundiales devastadoras; y que lo constituye en un modelo político de referencia para millones de personas en el mundo.

Propuestas como las señaladas habrán de admitir y alentar cambios que integren a un conjunto de países. que querrán avanzar más, dejando abierta la puerta a la incorporación de los demás, sin perder de vista nunca la imprescindible cohesión de los 27. En cualquier caso, el método comunitario ha de predominar sobre el intergubernamental, de modo que permita el fortalecimiento del Parlamento Europeo y de la Comisión, compatible con un Consejo Europeo que lance las grandes directrices que afecten a la soberanía de los Estados.

Cuando nació la Unión, llegó dotada de un potente plan: la paz y reconciliación de Europa y la regeneración social y económica de un continente aplastado por la guerra. Las políticas eran nacionales y el Estado de bienestar también, con fuerte presencia de los partidos socialdemócratas y democristianos. La implicación de Estados Unidos en la seguridad europea fue

desde el principio muy clara, sobre todo a través de la OTAN. Treinta años después, la Unión supo renovarse a través del proyecto de la unión económica y monetaria, la Europa del euro, consiguiendo su reunificación política con la caída del muro de Berlín y abordando lo que es ya una realidad: la libre circulación y residencia, es decir, la ciudadanía europea. Todo ello apoyado en el impulso y la audacia del Tribunal de Justicia de la UE (al que el gobierno del Reino Unido quiere perder de vista).

Hoy, otros treinta años después, con políticas neoliberales, golpeada por la crisis, con la amenaza de la fragmentación y la hostilidad periférica (Trump, Putin), la Unión es más grande geográfica y políticamente, pero carece de un verdadero plan para su futuro. Se agotaron los anteriores y no encuentra un relevo. De ahí el hueco que tratan de aprovechar los nuevos partidos populistas, de derecha (mayoritariamente) a izquierda, con fórmulas de cierre de fronteras y antieuropeas. De ahí el *brexit* o la crisis democrática en Polonia o Hungría.

La Unión Europea necesita un proyecto renovado, un relanzamiento —como titulamos el presente Informe— porque es lo mejor que les ha sucedido a generaciones de europeos y europeas.

En este Informe se aportan algunas ideas para ese relanzamiento. La Unión ha de recuperar liderazgo en las políticas que este continente y el mundo necesitan.

Y crear una propuesta precisa, con compromisos temporales, que convenza a los europeos.

Populismo y nacionalismo *versus* europeísmo

José Enrique de Ayala

Los dos acontecimientos del año 2016 que van a tener mayor influencia en Europa en el futuro próximo, la aprobación del *brexít* por los electores británicos, en junio, y la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, en noviembre, tienen muchas cosas en común. Ambos responden a un impulso nacionalista y excluyente, antiinmigración, rayano en la xenofobia, a la nostalgia de un pasado de gloria que ya no volverá y al rechazo de una globalización que tiende a nivelar las desigualdades en el mundo. Ambos se han logrado manipulando el malestar y el miedo de amplias capas de la población y mintiendo descaradamente, es decir, utilizando lo que conocemos como populismo.

Simultáneamente, en sintonía con esos dos importantes acontecimientos y también animado por ellos, se está produciendo en Europa un importante auge de los partidos de extrema derecha, que no es ya una amenaza sino una realidad en países como Polonia y Hungría, y que podría afectar a otros más importantes en el futuro. Estos partidos, ultranacionalistas y anti-europeos, que ya existían antes (el FPÖ austriaco se fundó en 1956, el FN francés en 1972, el DF danés y Verdaderos Finlandeses en 1995, el Jobbik húngaro en 2003), han utilizado las

tres crisis que está sufriendo Europa, económica, de seguridad, y de refugiados, para atraer a más militantes y votantes, con consecuencias que podrían ser muy graves en el futuro.

No se trata ya de defender un ritmo mayor o menor en la construcción europea, o unas determinadas políticas comunes en relación con los problemas que afrontamos, no se trata siquiera de aplicar distintas recetas para moderar los efectos de la globalización. Lo que está en juego no es la Unión Europea, lo que está en juego es la democracia, el conjunto de valores y principios en los que se basa nuestra convivencia, las instituciones y reglas de los Estados sociales de derecho que han hecho progresar a este continente desde la segunda guerra mundial.

Globalización y proteccionismo

La globalización no es un fenómeno nuevo, la escala geográfica de las relaciones comerciales y políticas se ha ido ampliando progresivamente, desde una región –el imperio romano, el imperio Han–, pasando por la relación entre regiones –la ruta de la seda–, los descubrimientos y los imperios europeos, el uso del ferrocarril y el

barco de vapor, la industrialización... En todo este proceso, Europa estuvo en primera línea, promoviéndolo y beneficiándose de él, aunque en realidad el beneficio solo llegaba a unos pocos. Desde los años noventa del pasado siglo, con la desaparición de los dos bloques antagónicos de la guerra fría, la expansión de las corporaciones multinacionales, y el ascenso de China y otros países emergentes, el proceso se ha acelerado exponencialmente, favorecido por los avances en las comunicaciones y el transporte, que han minimizado la importancia de las distancias geográficas. Y en esta nueva etapa, Europa ya no tiene el protagonismo ni obtiene el principal beneficio.

Es evidente que la globalización tiene ventajas e inconvenientes. Entre las primeras están la salida de millones de personas de la pobreza en países emergentes, el intercambio científico y cultural, la especialización y movilidad de los trabajadores más cualificados, y —especialmente— la progresiva convergencia de valores e intereses, que aleja o suaviza los conflictos internacionales. Con todo, el sector que más se ha beneficiado de ella ha sido el financiero, que —apoyándose en la desregulación puesta en marcha en los años ochenta por los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Reino Unido— ha utilizado sin control los movimientos especulativos de capital, con enormes beneficios, poniendo en peligro el desarrollo y la estabilidad de ciertos países o de regiones enteras, y de determinadas monedas.

Los perjudicados son, sobre todo, los trabajadores menos cualificados de los países desarrollados, que se ven enfrentados a una competencia desleal por parte de empresas ubicadas en países que no respetan los más elementales derechos laborales y carecen de protección social. La globalización de carácter neoliberal tiende

a igualar por abajo, a hacer tabla rasa de las regulaciones laborales, medioambientales, sanitarias, y de las prestaciones sociales conseguidas en los países desarrollados. El deseo de maximizar los beneficios se traduce en deslocalizaciones industriales, que generan desempleo, o en el intento de recuperar competitividad a costa del deterioro de los salarios o las condiciones laborales de los trabajadores. Por otra parte, existe el riesgo de que se pierda diversidad cultural en un mundo que tiende a la uniformidad. Pero el peor peligro es la pérdida del control democrático de la actividad económica, ya que el desarrollo de la globalización no viene acompañado de la creación de instituciones de gobernanza global que lo controlen.

Es a esa globalización desregulada y salvaje, que beneficia principalmente al capitalismo financiero y a las grandes corporaciones multinacionales, a la que se oponen los partidos de izquierdas y los movimientos sociales. El capitalismo no es antiglobalización, es antirregulación, solo acude al proteccionismo cuando cree que las regulaciones internacionales o los tratados perjudican sus intereses. La globalización es imparable y —si se regula adecuadamente— beneficiosa, ya que puede terminar con la extensión de los derechos laborales y sociales a todo el mundo, restaurando la competencia sobre bases aceptables. Las reacciones proteccionistas, el cierre de fronteras, solo crean tensiones y agravan el problema. El proteccionismo que surgió a raíz de la gran depresión de los años treinta del siglo pasado condujo no solo a un agravamiento de la crisis económica, sino a la Segunda Guerra Mundial. A largo plazo, la libertad de comercio y su incremento, inherentes a la globalización, son fuentes de prosperidad, crecimiento y desarrollo para todos.

El populismo, la extrema derecha y el nacionalismo en Europa

La gran recesión económica, que ha afectado sobre todo a Europa en la última década, deja como herencia un enorme aumento de la desigualdad, precariedad laboral, incertidumbre hacia el futuro, y un deterioro de las condiciones de vida y de las expectativas de amplias capas de población, especialmente de clases medias que se han visto expulsadas de su estatus social y económico, y de los trabajadores menos cualificados. Es el terreno abonado para el crecimiento de los partidos de extrema derecha como lo fue para el auge de los fascismos en los años treinta del siglo pasado.

Esta situación es la consecuencia de un sistema económico neoliberal que solo busca el crecimiento y maximizar el beneficio, sin ocuparse de la distribución ni de la igualdad, al que no le importa sacrificar el modelo social europeo del estado de bienestar. La derecha alternativa (*alt-right*) –un nuevo eufemismo para la extrema derecha– desvía la atención de esta realidad culpando a la globalización de todos los males, y presentando el proteccionismo, la vuelta a las fronteras nacionales, como la solución a todos los problemas. Es fácil explotar el miedo al futuro y la rabia que produce la exclusión, y convertirlos en odio hacia el otro, hacia el que es diferente, sea por su religión, su lengua, el color de su piel, o su ideología. Si a las consecuencias de la crisis económica en Europa añadimos los flujos migratorios masivos, que son percibidos por las clases más desfavorecidas como una competencia insoportable para los puestos de trabajo y las prestaciones sociales, y los atentados terroristas, que producen una terrible sensación de inseguridad, la tormenta perfecta está servida.

El populismo pretende ser la voz del pueblo, contraponer sus intereses a los de los políticos

tradicionales, sean de derechas o de izquierdas. Pero lo que hace en realidad es utilizar el miedo, la ira y la angustia de la gente, emplear la mentira y explotar las emociones colectivas, para conseguir sus fines políticos. Algo que eventualmente han hecho todos los políticos de todos los tiempos, pero de forma sistemática. El político populista hace amplio uso de la demagogia, le dice a la gente lo que quiere oír, aunque sepa fehacientemente que no es verdad. Propone soluciones simples a problemas complejos, aunque sea consciente de que su aplicación es imposible. Se presenta como una alternativa diferente al resto de políticos –la élite–, a los que culpa de todos los males, aunque su objetivo sea ocupar el poder que tanto denigra. Recela de los medios de comunicación, aunque trata de utilizarlos.

El populismo de extrema derecha, el más extendido y peligroso, es además ultranacionalista, antieuropeo, identitario, excluyente y xenófobo. Su chivo expiatorio es el emigrante, al que achaca todos los males, incluidos los atentados yihadistas, aunque la mayor parte de los terroristas que los han ejecutado haya nacido en Europa. Las concomitancias con los movimientos fascistas del siglo XX son evidentes, solo hace falta sustituir el antisemitismo por la islamofobia. La población a la que se dirigen es la misma: clases medias empobrecidas y trabajadores poco cualificados, decepcionados con sus partidos y sindicatos, que buscan una solución milagrosa a su desesperación. Faltan ahora el expansionismo y los movimientos de masas. Los tiempos han cambiado y no vamos a ver a camisas pardas desfilando con antorchas, ni líderes supremos gritando consignas en uniforme militar. Pero el objetivo es el mismo: desviar la ira popular de los verdaderos responsables de sus males hacia enemigos imaginarios, reforzar el sistema que tanto critican. Su preocupación por

los trabajadores es tan falsa como su patriotismo. Stephen Bannon, arquetipo de populista ultraderechista, jefe de campaña de Trump, y nombrado por él estratega jefe de su gabinete, declaraba a Bloomberg dos días después de la elección: “Esto no es la revolución francesa... Lo que Trump representa es una restauración, una restauración del verdadero capitalismo americano”.

En el Anexo I figuran la mayoría de los partidos nacionalistas y antieuropeos de los Estados miembros de la UE. No es una lista homogénea, hay grandes diferencias entre ellos. No es lo mismo el UKIP británico que el antisemita Jobbik húngaro, ni es lo mismo el neonazi NPD alemán que Alternativa por Alemania (AfD), pero todos ellos son abiertamente antieuropeos, nacionalistas y populistas. La evolución de sus resultados electorales en las dos últimas elecciones legislativas nacionales muestra una casi duplicación de sus votos, hasta superar los 32 millones. Esta cifra, impresionante, crece en parte por la entrada de dos partidos, el AfD y el italiano Movimiento Cinco Estrellas (M5S), que no existían en las elecciones anteriores.

Conviene detenerse brevemente en el M5S, porque podría ser el paradigma del populismo y la demagogia en Europa. Nacido de la fama obtenida como cómico por su líder carismático, Beppe Grillo, con la ayuda del experto en internet Gianroberto Casaleggio, considera a su partido un *movimiento* que se organiza en *círculos* y toma sus decisiones por votación directa a través de la red. Fue el primer partido en utilizar el término de *casta* para referirse a los políticos tradicionales de su país, la abolición de cuyos privilegios parece ser el punto principal, si no único, de su programa. Grillo utiliza lenguaje barriobajero (*vaffanculo days*), y dirige de una manera desordenada y personalista, lo que ha causado ya la defección de muchos de sus

cargos electos. Se define como “ni de izquierdas ni de derechas”, pero su posición euroescéptica, contraria al euro, y su apoyo a la penalización de la inmigración ilegal, hablan por sí solos. Los europarlamentarios del M5S están integrados en el grupo Europa de las Libertades y la Democracia Directa, junto a los de partidos de extrema derecha como el UKIP británico, AfD, o Demócratas de Suecia. Su intento por cambiarse al Grupo de los Liberales y Demócratas –que defiende principios absolutamente contrarios a los suyos– se ha saldado con una negativa de este grupo a acogerlos.

¿Existe un populismo de izquierdas? Claro que sí. ¿Cómo se podrían definir si no los regímenes establecidos por Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia? Lenin utilizó –hábilmente– el populismo. En Europa existen partidos de izquierdas que hacen un uso mayor o menor de las técnicas populistas para conseguir sus fines políticos. En España, Podemos, nacido del movimiento de indignados del 15 de mayo de 2011, ha recogido algunos de los elementos del M5S, como el término de *casta* y la organización en círculos, incluso alguno de sus dirigentes ha repetido que se trata de un movimiento y que no es ni de izquierdas ni de derechas. Sin embargo, se trata de un conjunto de corrientes políticas de izquierdas, que se mueven entre el anticapitalismo de los más radicales y un populismo académico inspirado en el ideólogo posmarxista Ernesto Laclau. En Grecia, Syriza, una coalición de partidos de izquierdas, alcanzó el poder en 2015 con un discurso populista de renovación política y de rebelión ante las imposiciones de la UE por los rescates, que no ha podido lógicamente hacer efectiva. Syriza está coaligada en el gobierno con Griegos Independientes-Alianza Patriótica Nacional, un partido nacionalista de derecha radical. No obstante, aunque estos partidos utilizan

elementos populistas en su práctica política, tal como presentarse como los únicos representantes del pueblo frente a todos los demás y proponer soluciones irreales, hay una diferencia fundamental con las formaciones de extrema derecha: los fines que persiguen son absolutamente opuestos. Mientras que el fin último de la extrema derecha es reforzar el capitalismo, el de la izquierda radical es destruirlo, o al menos ponerlo bajo su control.

Las consecuencias políticas de la crisis

El aumento del populismo y el nacionalismo es sin duda la consecuencia política más importante de la crisis. La gestión política de la crisis económica en Europa ha sido desastrosa, aunque no para todos los países ni para todos los sectores sociales. En el conjunto de la UE la deuda pública se ha disparado, el tejido industrial y empresarial se ha debilitado, el desempleo ha aumentado enormemente, los derechos laborales y los servicios y prestaciones sociales se han deteriorado, dejando un rastro de incertidumbre en amplios sectores sociales. Mirando con más detalle, como los Estados miembros tienen aún economías con diferencias estructurales muy marcadas, lo que era bueno para unos no lo era para otros. Se ha impuesto la visión del país más poderoso, dirigido por Angela Merkel, basada en la austeridad del gasto y la congelación de la demanda, que ha sido muy beneficioso para un país exportador como Alemania, pero desastroso para otros cuya deuda se ha disparado desequilibrando las cuentas públicas, sin tener la posibilidad de devaluar la moneda. La administración Obama eligió para Estados Unidos un camino completamente distinto, nekeynesiano, fomentando la inversión y la demanda, con resultados envidiables respecto a Europa.

Las recetas económicas neoliberales son falsas y su única finalidad es favorecer el capital. Si bajar impuestos y recortar prestaciones sociales para equilibrar el gasto fuera la fórmula del éxito, los países nórdicos estarían a la cola de Europa, y los del sur a la cabeza. Y es justamente al revés. Por el contrario, hay que recaudar más, invertir y distribuir, para impulsar la demanda y con ella la economía. El peso de la crisis ha recaído sobre las clases medias y los trabajadores, aumentando enormemente la desigualdad, relegando a la exclusión y la precariedad a capas de población que antes estaban perfectamente integradas, demostrando lo erróneo de otro mantra neoliberal: que el crecimiento beneficia a todos. Esta es la causa de la desafección política y de la desesperación que ha llevado a muchos europeos a caer en brazos del populismo de extrema derecha, incluidos muchos antiguos votantes de partidos socialistas e incluso comunistas.

No obstante, esa desafección no habría sido tan grave si los ciudadanos hubieran encontrado una alternativa viable y coherente a esas políticas en la izquierda moderada, es decir, en la socialdemocracia europea. Los partidos socialdemócratas europeos han asumido, en el poder o en la oposición, que la política neoliberal era la única posible y se han plegado a ella. Y si bien es cierto que una alternativa es muy difícil, por no decir imposible, en un mundo dominado por los mercados financieros, cuando se intenta aplicar en un solo país (véanse los problemas de Siriza en Grecia), no lo es si se trata de Europa en su conjunto. Estos partidos no lo han intentado siquiera, ni a nivel nacional ni a nivel europeo, abandonando ideas como la regulación y el control democrático del capitalismo financiero, o el mantenimiento de los derechos laborales y las prestaciones sociales que están en su origen y en su esencia. La adscripción de la

mayoría de ellos al social liberalismo, que iniciaron Tony Blair en Reino Unido y Gerhard Schröder en Alemania, en el cambio de siglo, ha llevado a esta corriente política a la irrelevancia en buena parte de Europa. Su deriva neoliberal ha diluido la diferencia entre los proyectos políticos de la derecha y de la teórica izquierda, hurtando a los ciudadanos la posibilidad de elegir otro camino, o al menos de tener la esperanza de hacerlo algún día. Bien caro lo están pagando. La percepción de muchos ciudadanos afectados por la crisis es que ahora los partidos populares o socialistas son iguales y que si quieren encontrar una solución deben buscarla en alternativas radicales.

El último de los social liberales, François Hollande, Presidente de la República francesa, deja al Partido Socialista Francés en una situación deplorable de la que tardará muchos años en recuperarse. Según todas las encuestas, el candidato del PS no superará la primera vuelta de las elecciones presidenciales, el día 23 de abril. En la segunda vuelta, el 7 de mayo, los franceses tendrán que elegir probablemente entre un neoliberal puro de centro derecha, Emmanuel Macron, y la candidata de la extrema derecha, Marine Le Pen, lo que da una idea del grado de debilidad de la izquierda francesa. Aunque no gane Le Pen, por un voto mayoritario de rechazo en la segunda vuelta, el triunfo del neoliberalismo de Macron ya sería un gran paso en el camino de la desregulación financiera.

Antes, en marzo, el ultranacionalista, islamóforo y antieuropeo Partido de la Libertad de Geert Wilders quedó segundo en las elecciones legislativas en Holanda, subiendo tres puntos y cinco escaños respecto a la elección de 2012. Aquí también el partido laborista se hundió, pasando del segundo puesto al séptimo, con una caída del 24,8 al 5,7 % de los votos, y de 38 escaños a 9, respecto a 2012, como consecuencia

de su coalición con el partido liberal en la anterior legislatura. En Alemania el SPD ha tenido un espectacular repunte en las encuestas desde el nombramiento de Martin Schulz como candidato, hasta situarse muy cerca de los mayoritarios CDU-CSU. No obstante, aunque Merkel sufrirá un importante desgaste, la vuelta de los liberales al Bundestag y la entrada por primera vez de AfD, alejará la posibilidad de una coalición roja-verde-roja (con los verdes y la izquierda) y mantendrá probablemente a Merkel en el gobierno.

En Italia, la dimisión de Matteo Renzi después de perder el referéndum de cambio constitucional podría llevar a elecciones anticipadas este año, tal vez en otoño. El M5S tiene posibilidades de ganar las próximas elecciones, a pesar de que graves errores como el de la alcaldía de Roma le pueden restar votos, y no se puede descartar que Grillo pudiera gobernar con algún apoyo, lo que sería comparable a una victoria de Le Pen en Francia. Finalmente, en la República Checa, en las elecciones legislativas que tendrán lugar en octubre el Partido Socialdemócrata podría perder, según las encuestas, 5 puntos (del 20 % al 15 %), y el primer lugar que obtuvo en 2013, a favor del populista ANO 2011.

Un panorama desolador, como vemos, para la socialdemocracia que emerge como la principal perjudicada por la crisis, aunque como hemos dicho, se lo ha ganado a pulso. El cuadro se completa con la deriva autoritaria y antidemocrática de Polonia, donde el populismo ya gobierna —dirigido en la sombra por Jarosław Kaczyński—, ante el aplauso del húngaro Viktor Orban y la impotencia de la UE para atajar lo que es una clara violación de los valores y los tratados europeos.

Si los socialistas no son capaces de restaurar su ideario político de izquierdas, presentar una alternativa coherente y factible a los ciudadanos, y recuperar la confianza de las clases medias

y los trabajadores golpeados por la crisis, la transformación política en Europa será dramática. Los partidos populistas crecerán más al calor de los desencantados de la izquierda, los europeos tendrán que elegir entre la derecha y la extrema derecha, como en las presidenciales de Francia, y no será raro ver en el futuro más Gobiernos como el polaco o el húngaro, que pongan en cuestión las reglas más elementales de la democracia. En todo caso, la derecha neoliberal aprovechará el crecimiento de la extrema derecha para afianzar sus posiciones y reducir aún más lo que queda del estado de bienestar. Como dijo el financiero estadounidense Warren Buffet: “Hay una lucha de clases, pero es mi clase, la de los ricos, la que lucha, y vamos ganando”.

La Unión Europea en peligro

Los populismos europeos de extrema derecha proponen diversos grados de hostilidad hacia la integración europea, desde los que promueven directamente el abandono de la Unión, como ha hecho —con éxito— el UKIP, hasta los que solo pretenden no acatar la normativa que no les conviene, manteniendo las ventajas de la pertenencia (PiS), pasando por los que quieren abandonar la moneda única (Liga Norte). Las reticencias hacia la bondad de la UE han florecido en buena parte de la ciudadanía, ante la constatación de su incapacidad para afrontar la crisis económica con soluciones equilibradas y justas. El tradicional consenso entre populares, liberales y socialdemócratas, que ha sido habitualmente el motor de la Unión, ha hecho imposible en la práctica la aparición de una alternativa política creíble en la Unión, lo que unido al papel protagonista del Consejo Europeo, dominado por Merkel, ha hecho creer a mucha gente que en la UE no existe la posibilidad de cambiar

las políticas de austeridad que se ha aplicado durante la crisis, muy dolorosas para muchos, y que volver al Estado nación era la única manera de solucionar sus problemas.

La UE está sufriendo, desde hace años, la peor crisis desde su fundación, como Comunidad Económica Europea, hace 60 años. Se trata de una crisis polifacética, que engloba problemas graves en muchos campos. Una profunda crisis económica, aún no resuelta del todo, que ha puesto de manifiesto los límites de la solidaridad entre Estados miembros, la ineficacia de los mecanismos comunitarios existentes para afrontarla, y ha incrementado la desigualdad, la precariedad laboral, y la exclusión social. Una crisis de seguridad, interior y exterior, que la hace muy vulnerable, agravada por el aparente desinterés de la nueva administración de Washington en la seguridad europea. Una crisis de refugiados, que ha revelado la debilidad de nuestros proclamados valores, y —una vez más— la pobre solidaridad de nuestras sociedades nacionales. Y finalmente, el problema principal: la creciente falta de cohesión interna, no solo en el aspecto económico, en el que la brecha entre el norte y el sur no ha hecho sino agrandarse, sino también el político, con la deriva antidemocrática de Polonia y Hungría, que podría extenderse a otros países más importantes, y ante la que la UE parece incapaz de reaccionar.

La presión en contra de la UE aumenta, desde el exterior y desde el interior, tal vez porque en un mundo globalizado según las reglas del neoliberalismo más feroz, Europa es el único baluarte de consideración que queda en defensa del Estado social de derecho, aunque degradado. El último obstáculo para que la ley de la selva, la desregulación financiera total y la destrucción de los derechos laborales y sociales se abra paso en todo el planeta. Es además un proyecto de estructura política supranacional que podría

llegar a convertir a Europa en una verdadera potencia, algo que en ciertos círculos políticos y económicos anglosajones se ve con mucho recelo. Nunca antes un Estado miembro había decidido abandonar la Unión, nunca antes un presidente de los Estados Unidos la había atacado de forma tan brutal y directa. Nunca antes había habido tantas voces reclamando una renacionalización de las políticas, abogando por retroceder, por “menos Europa”.

Y, no obstante, es lo peor que podría pasarnos a los europeos. Menos Europa es más nacionalismo, más proteccionismo, más recelo hacia el vecino, que puede devenir en hostilidad. François Mitterrand dijo, en 1995, en su último discurso: *“Le nationalisme, c’est la guerre”*, y esto sigue siendo cierto hoy. El final del camino de la deconstrucción europea es la Europa de 1930, y ya sabemos cómo acabó aquello.

Los más tímidos entre los nuevos euroescépticos han puesto de moda una tautología: no necesitamos más Europa, sino mejor Europa. Ambas cosas son en realidad lo mismo, porque un mejor funcionamiento de la UE pasa inexorablemente por el empoderamiento de las instituciones comunitarias, Parlamento (PE) y Comisión (CE), en detrimento del método intergubernamental que es el mayor responsable de la situación en que nos encontramos. En efecto, el procedimiento intergubernamental conduce a una confrontación con ganadores y perdedores, en la que cada Gobierno defiende los intereses de su país y no los colectivos, ya que ninguno de ellos ha sido votado por los europeos, sino por sus connacionales. Es percibido como poco democrático por los ciudadanos europeos, que ven cómo dirigentes a los que no han votado toman decisiones contrarias a sus intereses. Es lento e ineficaz, ya que para poner de acuerdo a 28 o 27 países, las discusiones se eternizan, y al final hay que reducir las decisiones a un

mínimo muchas veces inane. No es objetivo ni neutral, porque los países más poderosos o que aportan más al presupuesto comunitario hacen valer con frecuencia su posición. Y, finalmente, está siempre condicionado por elecciones o referéndums en uno u otro Estado miembro, que en el caso de los más importantes pueden llegar a paralizar toda la máquina decisoria comunitaria durante más de un año.

No hay otro camino para mejorar la eficacia de la Unión y su equilibrio que dar más poder a las instituciones comunitarias. No se trata de que tengan más competencias de detalle, tal vez la Comisión llegó a entrar en un proceso de hiperinflación normativa, que ya se está corrigiendo. Es necesario mantener el principio de subsidiariedad en todos los niveles del poder político. Se trata de que el PE, la única institución elegida por los ciudadanos, y la CE, que surge de aquel y le rinde cuentas, tengan el poder real para aplicar los tratados y decidir las políticas concretas, mientras el Consejo Europeo ejerce como una especie de jefe de Estado colectivo que aprueba las grandes orientaciones políticas, y se ocupa de los asuntos que tengan relación con la soberanía, como la aceptación de nuevos miembros, o un carácter puramente intergubernamental, como la política exterior y la defensa. Para eso es necesario mejorar el funcionamiento de las instituciones, dotando al PE de capacidad legislativa plena —que la ejerce con el Consejo de la UE—, dándole mayor capacidad de control sobre la CE —incluyendo la posibilidad de una moción de censura constructiva por mayoría— y creando un formato para los Estados que tienen la moneda única. En cuanto a la CE, sería necesario que el presidente, una vez ratificado por el PE, pudiera elegir libremente sus comisarios —respetando equilibrios territoriales y de género— para llevar a cabo unas políticas de un color determinado, evaluable y revocable por

parte de los ciudadanos en las siguientes elecciones, que serían así dueños y responsables de las decisiones. Y desde luego sería perfecto que los presupuestos comunitarios provinieran en su totalidad de impuestos europeos, sin ninguna intervención de los Gobiernos nacionales. Es sabido que quien paga, manda. Y de este modo la CE respondería ante los ciudadanos europeos en lugar de hacerlo ante los Estados, como sucede actualmente.

Este es el camino, por difícil que parezca en la actualidad. La coordinación de las políticas nacionales se ha mostrado insuficiente para resolver los problemas que afectan a todos los europeos, en especial en los sectores más en crisis: el económico, en el que hace falta por ejemplo completar la unión bancaria con un fondo común de garantía de depósitos; el migratorio, donde son imprescindibles normas comunes y repartos de cuotas; y el de seguridad y defensa –convencional, antiterrorista y cibernética– en un momento en el que Europa puede tener que enfrentar en soledad los crecientes problemas de su periferia. Y es necesario construir la Europa social, una garantía comunitaria de los derechos sociales, como el salario mínimo y el subsidio de desempleo, que complete la acción social de los Gobiernos nacionales, para que los ciudadanos perciban que su pertenencia a la UE les asegura también unos beneficios directos.

Finalmente, es imprescindible también habilitar un método directo, resolutivo y suficientemente disuasorio para sancionar a los Estados miembros que no cumplan los estándares democráticos o vulneren la Carta de Derechos Fundamentales, negándoles no solo el derecho de voto sino el acceso a los fondos comunitarios. La UE se basa en la democracia plena y la separación de poderes, y no puede tolerar desviaciones en estos principios esenciales, como sucede actualmente con Polonia, por un procedimiento lento, ineficaz, y que requiere al final una difícil unanimidad. Una reacción tibia puede estimular a otros a seguir el mismo camino, que conduce sin duda a la destrucción de la Unión y a un futuro peligroso.

La cuestión ahora es si la UE será capaz de mantener y profundizar, en un entorno hostil, el proceso de convergencia imprescindible para afrontar los retos comunes, así como mantener los principios de libertad, paz, respeto a los derechos humanos, solidaridad e inclusión –interna y externa–, el ideal de justicia e igualdad, y los avances sociales del estado de bienestar. Esto es lo que los ciudadanos demandan. Si somos capaces de convencerlos de que la Unión se mantendrá firme en esos principios, moderando los egoísmos nacionales y de clase, y hacemos las instituciones europeas más eficaces y transparentes, el neofascismo blando que ahora nos amenaza desde tantas direcciones no prevalecerá.

ANEXO I. Evolución electoral de los partidos nacionalistas y antieuropeos en las elecciones nacionales de los estados miembros de la UE¹

País	Partido	Elección anterior			Última elección			Variación	
		Fecha	%	votos	Fecha	%	Votos	%	votos
Alemania ²	Nacional-demócrata	09/09	1,5	635.525	09/13	1,3	560.828	-0,2	-74.697
	Alternativa por Alemania	09/09	-	-	09/13	4,7	2.056.985	+ 4,7	+2.056.985
Austria	Partido de la Libertad	09/08	17,54	857.029	09/13	20,51	962.313	+2,9	+105.284
Bélgica	Interés Flamenco	06/10	7,74	506.697	05/14	3,67	247.746	-4,07	-258.951
Bulgaria	Ataque	07/09	9,40	395.707	05/13	7,30	258.481	-2,10	-137.226
Chequia	Amanecer	05/10	-	-	10/13	6,88	342.339	+6,8	+342.339
Dinamarca	Partido Popular	09/11	12,3	436.726	06/15	21,1	741.746	+8,8	+305.020
Eslovaquia	Partido Nacional	06/10	5,07	128.490	03/12	4,55	116.420	-0,52	- 12.070
Finlandia	Partido Finlandés	04/11	19,1	560.075	04/15	17,65	524.054	-1,45	- 36.021
Francia ³	Frente Nacional	06/07	4,29	1.116.136	06/12	13,6	3.528.373	+9,3	+2.412.237
Grecia	Amanecer Dorado	06/12	6,92	426.025	09/15 ⁴	6,99	379.722	+0,0	- 46.303
Holanda	Partido por la Libertad	06/10	15,4	1.454.493	09/12	10,1	950.263	- 5,3	- 504.230
Hungría	Jobbik	04/10	16,7	854.745	04/14	20,22	1.020.476	+3,5	+165.731
Italia	Liga Norte	04/08	8,3	3.024.758	02/13	4,08	1.390.156	- 3,9	-1.634.602
	Movimiento 5 Estrellas	04/08	-	-	02/13	25,55	8.689.168	+25	+8.689.168
Polonia	Ley y Justicia	10/11	29,89	4.295.016	10/15	37,58	5.711.687	+7,6	+1.416.671
Reino Unido	Partido Nacional	05/10	1,9	564.321	05/15	1,9	1.667	-1,9	-562.654
	Partido por la Independencia	05/10	3,1	919.471	05/15	12,6	3.881.129	+ 9,5	+2.961.658
Rumanía	Gran Rumanía	12/12	1,25	92.382	12/16	1,04	73.264	-0,21	- 19.118
Suecia	Demócratas de Suecia	09/10	5,7	339.610	09/14	12,86	801.178	+7,1	+461.568
TOTAL				16.607.206			32.237.995		+ 15.630.789

Fuente: elaboración propia.

¹ En los sistemas bicamerales, los datos se refieren a la cámara baja.² Los datos se refieren a las listas de partido.³ Los datos corresponden a la primera vuelta.⁴ Hubo elecciones en enero y se repitieron en septiembre. Los datos se refieren a las últimas.

Tímido despertar de la política social en una Europa amenazada por la persistente pobreza y desigualdad

Juan Moscoso del Prado Hernández

En el año 2016 la política social retornó tímidamente a la agenda europea. En una Unión Europea (UE) en la que cada vez es más difícil detectar el más mínimo impulso de cambio, reforma y no digamos profundización, correspondió a la Comisión Europea retomar esta cuestión para dar contenido a los compromisos de gestión del mandato “Junker”.

Es pronto para valorar si este impulso responde a un intento verídico de adoptar esta agenda o simplemente se trata de un ejercicio de mero trámite y de simple cumplimiento de una promesa cuyo contenido nunca se definió, y que debía ser abordada a lo largo de una legislatura europea ya en su ecuador. La política social aparece siempre en toda hoja de ruta, es parte fundamental de nuestro modo de vida –el gasto social europeo, que equivale al 30 % de nuestro producto total, representa el 50 % del gasto social total mundial–, aunque casi siempre se margine, como en los durísimos años del ajuste impuesto por las políticas de austeridad. Otra cosa es abordar

la cuestión con verdadera capacidad y voluntad política de alcanzar nuevos objetivos.

La construcción de un pilar europeo de derechos sociales

La Comisión analizará hasta el comienzo del año 2017, junto con las autoridades nacionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y los ciudadanos, cuál debe ser el contenido y función del pilar europeo de derechos sociales. Está previsto que en marzo de 2017 se presente la propuesta. La Comisión Europea copatrocinará junto a Suecia una cumbre social de la UE, en particular una Cumbre Social para Empleos Justos y Crecimiento el día 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo (Suecia).

Durante todo el proceso de reflexión pública sobre el pilar europeo de derechos sociales se han presentado más de 16.000 contribuciones. El Parlamento Europeo ha elaborado un informe

(resolución), el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones han contribuido con respectivos dictámenes, y los interlocutores sociales con sus informes (informe de BusinessEurope, informe de la Confederación Europea de Sindicatos [CES]).

En el discurso sobre el estado de la Unión de 2015, el presidente de la Comisión Juncker reafirmó el objetivo de establecer un “pilar europeo de derechos sociales” que tuviera en cuanto la compleja realidad cambiante del mundo globalizado y que sirviera para acompasar la convergencia en la zona del euro y para contribuir a aproximarse al viejo objetivo de completar la unión económica y monetaria. El objetivo establecido entonces apuntaba a la zona del euro como primer espacio en el que esta iniciativa debería comenzar, permitiendo a otros Estados miembros que se adhirieran a los futuros acuerdos en materia social si así lo deseaban.

El objetivo de completar la unión económica y monetaria se retrotrae al año anterior, al informe de los cinco presidentes¹, que estableció cuatro áreas de trabajo para avanzar hacia ese fin. El contenido de este informe es el resultado de un extenso trabajo de consultas con los *sherpas* de los Estados miembros, los *sherpas* de los presidentes de las instituciones europeas involucradas y los cinco presidentes.

El 8 de marzo de 2016 la Comisión Europea presentó el primer esquema² de lo que en un

futuro podrá ser el pilar europeo de derechos sociales. El nuevo pilar identificará los principios básicos comunes en todos los Estados miembros que conforman la zona del euro, poniendo un especial énfasis en las necesidades y retos que se dan en el campo del empleo y las políticas sociales.

Para ello, durante 2016 la Comisión abrió un procedimiento de reflexión abierta, un debate como afirma en sus documentos, con las autoridades e instituciones de la Unión, los agentes sociales, la sociedad civil y los ciudadanos acerca de qué debe contemplar el nuevo pilar para avanzar hacia una unión económica y monetaria más justa y más profunda. El resultado de este debate o reflexión debe ser el texto final que defina el pilar europeo de derechos sociales.

El pilar debe basarse en el acervo comunitario existente en materia social y, a partir del mismo, lo complementará allí donde sea necesario, con el fin de que las distintas políticas propias de la unión económica y monetaria garanticen un funcionamiento positivo y justo de los mercados de trabajo y de los sistemas de bienestar.

Los nuevos principios no deberán reemplazar los derechos sociales que ya existen, sino ofrecer nuevas vías de actuación que mejoren el comportamiento y resultados de los sistemas nacionales de empleo y política social. De este modo, una vez que el pilar esté establecido, deberá convertirse en la referencia para supervisar la creación de empleo y la evolución de los indicadores sociales de los Estados miembros, para impulsar reformas a nivel nacional, y más específicamente para servir de referencia en el nuevo impulso de convergencia que la Comisión desea impulsar en la eurozona.

En este contexto, la principal acción social que se ha desarrollado durante 2016 ha sido la relativa a la consulta pública sobre el pilar europeo de derechos sociales. La consulta impulsada

¹ Juncker, J. C.; Tusk, D.; Dijsselbloem, J.; Draghi, M., y Schulz, M.: *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea. Un Informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz*, Bruselas, 22 de junio de 2015.

² CCOM(2016) 127 final: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, Estrasburgo, 8.3.2016.

por la Comisión se basa en un esquema de diálogo estructurado con el objetivo de obtener información del mayor número posible de autoridades nacionales, agentes sociales y ciudadanos para comenzar a dar forma al nuevo pilar. Asimismo, además de la consulta pública, la Comisión ha abierto cauces directos de contacto, reflexión e intercambio de información con otras instituciones europeas, autoridades nacionales y parlamentos, sindicatos y asociaciones empresariales, ONG, proveedores de servicios sociales, expertos académicos, además del público general.

Para estructurar toda la información, la Comisión Europea ha promovido que todos los actores sociales directamente afectados o interesados organicen todos los eventos necesarios para movilizar e intercambiar puntos de vista y planteamientos acerca del pilar europeo de derechos sociales.

El diálogo estructurado que la Comisión Europea ha puesto en marcha divide el espacio del empleo y de las políticas sociales en tres categorías. Cada una de esas categorías se divide a su vez en espacios de política sujetos a sus propios y particulares principios y objetivos.

Las tres categorías son:

- Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. Esta categoría incluye el desarrollo de cualificaciones profesionales, la formación a lo largo de toda la vida activa y las políticas activas de empleo. Todos estos elementos son indispensables para incrementar las oportunidades de empleo, facilitar la transición entre distintas situaciones de empleo y mejorar la empleabilidad de los individuos.
- Condiciones justas de trabajo. Son necesarias para establecer un equilibrio adecuado entre las obligaciones y derechos de trabajadores y empleadores. Se debe garantizar la

igualdad entre flexibilidad y seguridad para promover la creación de empleos, el cambio de empleo, la adaptabilidad de las empresas y la promoción del diálogo social.

- Protección social sostenible y adecuada. Esta categoría incluye el acceso a la sanidad, medidas de protección social y calidad de los servicios, incluyendo la asistencia a niños e infantil –garantía infantil–, sanidad y dependencia, que son todas esenciales para asegurar una vida digna y protección frente a los riesgos vitales. Estas políticas garantizan una plena participación ciudadana en el empleo, y también, en términos generales, en la sociedad.

Todas las instituciones europeas están participando desde su ámbito de competencias. El Comité Económico y Social Europeo (CESE), por ejemplo, va a realizar una consulta de escala europea con 28 “ejercicios nacionales” sobre lo que debe ser la futura configuración del pilar social, un ejercicio que va a tener en cuenta tanto las posibles diferencias que se puedan dar entre los Estados que forman parte del euro, y por tanto contando con la participación de los agentes sociales tanto de los de países de la unión económica y monetaria (UEM), como los que no están en el euro.

En cuanto al Parlamento Europeo³, en su informe sobre un pilar europeo de derechos sociales aprobado, pide a la Comisión Europea que las propuestas que se presenten vayan más allá de una simple declaración de principios y voluntades para lograr que las nuevas políticas tenga un verdadero impacto en la vida de los ciudadanos. El Parlamento considera que el tiempo de las declaraciones sustentadas en principios generales e indefinidos sin respaldo en medidas

³ Ver: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0391+0+DOC+XML+V0//EN>

concretas a favor de una Europa social debe terminar. La indefinición de la política social europea contrasta con la rotundidad de muchas medidas adoptadas, concretas y estrictas, en defensa de la competencia y el mercado único, por ejemplo. El Parlamento exige que la Comisión presente un paquete ambicioso, con medidas concretas e iniciativas legislativas que permita adaptarse a los retos de la globalización y la era digital mientras se recupera la calidad del empleo y la dignidad de la remuneración y de los salarios.

El Parlamento Europeo considera que el contenido del pilar de derechos sociales debe incluir la directiva de condiciones laborales decentes, que garantice un conjunto básico de derechos exigibles, además de un protocolo social en los tratados que ponga los derechos sociales al nivel de las libertades económicas, o el refuerzo del salario mínimo.

En su informe, el Parlamento solicita a la Comisión que colabore con los interlocutores sociales para presentar una directiva marco sobre el trabajo decente, sea cual sea la relación laboral existente –contractual o de otro tipo–, y con todas las modalidades de trabajo atípicas incluidas, que permita a todos los trabajadores disfrutar de derechos basados en la igualdad de trato y el principio de no discriminación, y que ofrezcan una verdadera protección en lo que se refiere a:

- Salud y seguridad.
- Baja por maternidad.
- Jornada laboral y descansos.
- Conciliación de la vida personal y profesional.
- Acceso a formación continua.
- Inclusión de la discapacidad.
- Derecho a la información, consulta y participación.
- Libertad de asociación, representación y negociación colectiva.

Empleo, situación social, protección social e inclusión en Europa

Como todos los años, en 2016 se han presentado los informes anuales sobre empleo y situación social, y sobre protección social e inclusión social.

El primero de ellos, el informe sobre empleo y situación social⁴, ofrece información analítica diseñada para contribuir a que el semestre europeo impulse iniciativas como la nueva agenda de cualificaciones, la agenda europea de economía colaborativa, el nuevo impulso del diálogo social, el plan de acción para la integración de nacionales de terceros países, y el desarrollo del pilar europeo de derechos sociales.

El informe analiza la convergencia y divergencia en el seno de la unión económica y monetaria y los resultados de las políticas sociales y de empleo. Así mismo estudia los efectos de la evolución del mercado de trabajo y sus consecuencias en materia de desigualdad y pobreza. El informe aborda otras cuestiones como la integración laboral de los refugiados, las consecuencias para el empleo de la digitalización y de las nuevas tecnologías, y el refuerzo de los elementos de los que depende el diálogo social.

En 2016 la Unión generó tres millones de puestos de trabajo a pesar de lo cual el desempleo siguen siendo inaceptablemente alto y con grandes disparidades entre los Estados miembros.

La Comisaria de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral, Marianne Thyssen, reconoció en la presentación del informe que, aunque se siguen creando puestos de trabajo y la renta disponible de los hogares aumenta, todavía hay muchas personas que son

⁴ Ver: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7952&type=2&furtherPubs=yes>

pobres, aunque trabajen, lo que demuestra que no solo se debe crear empleo, sino crear empleo de calidad. Además, las nuevas tecnologías y las nuevas formas de relación laboral o de trabajo están transformando la sociedad y los mercados laborales. Todo ello genera nuevas oportunidades, pero también nuevos retos. La comisaria destacó la vinculación que se debe generar entre el pilar europeo de derechos sociales y las nuevas iniciativas de la Comisión Europea en el marco de la nueva agenda de capacidades.

En grandes cifras, aunque el número de europeos con trabajo es el más alto que jamás se haya alcanzado, 232 millones, un 8,3 % de los europeos todavía están desempleados (octubre de 2016), más de 20 millones, de los que más de la mitad llevan más de un año parados. Las disparidades entre Estados miembros son muy fuertes como consecuencia de los efectos generados por una crisis tan profunda. En los años posteriores a la crisis (2008-2013), solo una de cada ocho personas desempleadas consiguió encontrar un empleo permanente a tiempo completo antes de tres años. El desempleo juvenil supera el 20 %, y es mucho más alto en países como España (46,5 %). A ello se añaden nuevos retos, como los más de dos millones de refugiados que afrontan la realidad laboral sin cualificaciones o con problemas lingüísticos.

Respecto a pobreza y exclusión, el porcentaje de la población de la UE que se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social (23,7 %) es el más bajo de los últimos cinco años. La mejor protección contra la pobreza es el empleo a tiempo completo. Con todo, 119 millones de personas están en riesgo de pobreza o exclusión social en Europa.

La Comisión es consciente de que el futuro del trabajo va a depender de la digitalización de la economía –plataformas digitales, economía colaborativa–, que repercutirá primordialmente

en la aparición de nuevas oportunidades de actividades por cuenta propia. La inversión en tecnologías de la información y comunicación (TIC) es la responsable de un tercio del crecimiento económico de la Unión entre 2005 y 2010, a pesar de que no se han alcanzado las cifras en porcentaje PIB marcadas en la estrategia Europa 2020 u otros objetivos cualitativos anteriores. Al mismo tiempo, en el sector de las TIC siguen sin cubrirse muchas vacantes laborales. Es evidente que, para que Europa aproveche plenamente los beneficios de la digitalización, es fundamental invertir tanto en formación y capacidades de sus ciudadanos como en la ampliación de la generalización del uso de las propias TIC y en la digitalización en el sistema productivo.

En este contexto cambiante, los interlocutores sociales y el diálogo social deberían adaptar y reforzar su papel ante los retos del mercado de trabajo actual. Así mismo, el pilar europeo de derechos sociales debe contribuir a maximizar las posibilidades de conseguir empleo, a lograr que los mercados de trabajo y las sociedades sean verdaderamente inclusivos, y a impulsar la convergencia en la zona del euro, así como en el conjunto de la EU-28, elevando todos los indicadores medios de calidad (estabilidad, salarios, protección).

Aunque desde 2013 hay 1,6 millones menos de jóvenes desempleados, y 900.000 jóvenes menos sin estudios, trabajo ni formación, todavía queda mucho por hacer como por reforzar la ya prorrogada Garantía Juvenil, la garantía financiera complementaria de la Iniciativa de Empleo Juvenil y el resto de iniciativas destinadas a invertir en la juventud europea. A todas ellas todavía les falta mucho para lograr alcanzar objetivos relevantes sobre todo en los países más castigados por la crisis, y para lograr verdaderas políticas europeas capaces de complementar las depauperadas políticas nacionales y

servir como referente de lo que las políticas europeas deben ser.

Así mismo, los datos del informe muestran el abandono que tras la crisis han sufrido las políticas activas de empleo. En promedio, los fondos destinados a políticas activas cayeron tras 2010 entre un 5 y un 10 % a pesar del fuerte aumento del desempleo.

El segundo informe relevante de 2016 es el elaborado por el Comité de Protección Social de la UE sobre Protección Social e Inclusión Social⁵, en cumplimiento de su mandato con arreglo al artículo 160 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sobre la situación social en la UE y la evolución de la política social en los Estados miembros.

A pesar de que la última actualización del indicador de rendimiento de la protección social (IRPS) muestra una continuación de la mejora del mercado laboral, otros indicadores muestran que la Unión sigue muy lejos de alcanzar su objetivo de inclusión social para 2020 debido a que las cifras globales de personas en riesgo de pobreza o exclusión social revelan un evidente estancamiento en niveles elevados.

Las principales tendencias detectadas por el informe en esta materia son las siguientes:

- Persistencia y deterioro continuo general de la situación de pobreza relativa y del grado de pobreza. Aumento del porcentaje de la población que vive en hogares con casi todos sus miembros desempleados y aumentos de las tasas de riesgo de pobreza de las personas que residen en tales hogares. La quinta parte de las personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión son niños. En

los Estados miembros en los que la renta de los hogares está aumentando, se adivina una reducción de las tasas de privación material grave y de la carga del coste de la vivienda.

- El desempleo de larga duración y las todavía escasas oportunidades de empleo para los jóvenes (de entre 15 y 24 años) constituyen uno de los principales retos. El número de jóvenes que no estudian ni trabajan –ninis– no experimenta cambios significativos.
- Comparativamente, tanto la tasa de participación de los trabajadores mayores en el mercado laboral como los ingresos y las condiciones de vida de las personas de edad avanzada evolucionan mejor que las del resto de la población.
- La divergencia y disparidad en la desigualdad de ingresos entre los Estados miembros es muy elevada. Desde 2008 la desigualdad de ingresos ha aumentado en casi la mitad de los Estados miembros sin que se haya invertido esa tendencia.
- Los principales retos de los Estados miembros con mayores problemas se refieren a la eficacia de los servicios sociales y al carácter integrador o inclusivo de los mercados de trabajo –cobertura y adecuación de las prestaciones sociales y su relación con la activación laboral, complementos de ingreso, mejor definición de las transferencias sociales, acceso a servicios sociales de calidad, mejora de los instrumentos de seguimiento, ayudas a la activación laboral para fomentar la (re)integración al mercado laboral–. Respecto a las prestaciones las prioridades son la garantía y mejora de la cobertura, la simplificación en el acceso, el evitar fijar umbrales de ingresos muy bajos, el evitar también la excesiva fragmentación de prestaciones, el control de la adecuación de las concesiones, y el aumento de la capacidad para proporcionar servicios

⁵ Ver: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7936&visible=0&preview=cHJldkVtcGxQb3JOYWwhMjAxMjAyMTVwcmV2aWV3>. Con indicadores nacionales.

- integrados adaptados a las necesidades individuales y de los incentivos al trabajo.
- La integración y la equidad de los sistemas de protección social constituyen un reto fundamental en materia de pobreza y exclusión social para reducir la pobreza infantil y romper el ciclo de pobreza entre diferentes generaciones de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Para ello se requieren estrategias integradas que combinen la prevención y la ayuda, que faciliten el acceso de los progenitores al mercado de trabajo y que refuercen las estrategias preventivas mediante intervenciones tempranas y una mayor ayuda a las familias.
 - En materia sanitaria siguen existiendo diferencias significativas en el acceso a la misma. Deben reforzarse las políticas a nivel nacional para garantizar el acceso universal a unos servicios sanitarios de alta calidad, bien financiados, sostenibles y adaptados a las innovaciones y a los avances tecnológicos. La asistencia sanitaria y las políticas de dependencia están vinculadas a través del acceso a cuidados de larga duración de calidad, con el objetivo de evitar la pérdida de autonomía.
 - Otra prioridad es la promoción de vidas laborales más largas atendiendo a los efectos y realidad del envejecimiento –mayor esperanza de vida– por ejemplo, en el ámbito de las reformas de las pensiones, o equiparando la edad de jubilación de mujeres y hombres –y las pensiones percibidas–. Las reformas orientadas a la sostenibilidad y adecuación de las pensiones, la reducción del desempleo, la prolongación de la vida laboral media, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, las medidas de ahorro complementarias (planes de ahorro), y el consenso político, social y con los interlocutores sociales son clave para garantizar la sostenibilidad de las pensiones.
 - La incorporación de la perspectiva de género en la formulación de las políticas sociales y de todo tipo es imprescindible para reforzar la capacidad de toda la población para participar activamente en la sociedad y la economía
 - Por último, en general, la mejora del rendimiento de los sistemas de protección social en términos de prevención y reducción de la pobreza, en particular a través de un sistema de seguridad y asistencia social eficaz, así como de la inversión social, son claves para lograr alcanzar los objetivos sobre pobreza y exclusión social de 2020 y para contribuir a la mejora continua del empleo y los resultados sociales generados por el crecimiento.

La política económica de la UE en 2016. Una UEM incompleta: hacia la unión fiscal

José Luis Escario Díaz-Berrio y Juan Moscoso del Prado Hernández

La insostenible política económica actual del euro

El impulso monetario se va extinguendo

A lo largo de 2016 la economía europea ha continuado su moderada recuperación prácticamente sustentada en un solo elemento: la instrumentación por el Banco Central Europeo (BCE) de una política monetaria única e irrepetible –el *quantitative easing* (QE)– mientras los gobiernos y su extensión europea, el Consejo, poco o más bien nada hacían por impulsar el crecimiento y la creación de empleo. La consecuencia de ello es que el euro, parte fundamental pero no suficiente de la unión económica y monetaria (UEM), sigue sufriendo como consecuencia de la parálisis política que la Unión Europea padece desde que estalló la crisis en el verano de 2008.

Este modelo de crecimiento, imperfecto e insostenible a medio plazo, pero crecimiento al fin y al cabo, ha impedido que la Unión acometa cambios en el *policy mix* de fondo –el conjunto

de medidas de política económica– a pesar de sus evidentes señales de agotamiento. El potencial de crecimiento es cada vez menor, los otros motores complementarios al impulso monetario –caída de los precios de la energía y del petróleo en particular, y tirón de las exportaciones– se han ido extinguendo paulatinamente, mientras que retorna a la agenda la necesidad de estabilizar las finanzas públicas. El intenso calendario electoral europeo ha postergado en muchos países, como España, el ajuste en aplicación del Pacto Estabilidad y Crecimiento (PEC) al menos hasta la segunda mitad de 2017. Por último, el cambio en la administración de los Estados Unidos (EE. UU.) con la llegada del presidente Donald Trump con su inédito equipo y desconocidas políticas, y las dudas sobre las perspectivas de crecimiento en las economías emergentes complican las expectativas de crecimiento global al tiempo que elevan la incertidumbre general por motivos geopolíticos. El posible repunte del proteccionismo, la reducción del comercio internacional y el incremento de las tensiones comerciales pueden neutralizar los

efectos positivos generados por una depreciación adicional del euro.

En este contexto, la Unión Europea y en particular los países de la zona euro deben reaccionar porque la unión económica y monetaria (UEM) sigue presentando preocupantes debilidades. A pesar del BCE, el crédito no llega en igualdad de condiciones en la zona euro, siendo mucho más difícil todavía financiarse en los países del sur que en los del norte. El imprescindible compromiso con la inversión y con el impulso de la productividad y competitividad para poder generar empleo sostenible y de calidad no están obteniendo respuesta de los gobiernos, a pesar de las buenas palabras de la mayoría de los actores políticos y económicos. La austeridad ha hecho mucho daño en las partidas de las que depende la competitividad a medio y largo plazo —el gasto corriente u otros gastos han sufrido menos comparativamente—, muy especialmente en los países del sur del euro y del Mediterráneo. El estancamiento de Francia y la situación del sector bancario en Italia, por ejemplo, son preocupantes, mientras que Grecia no consigue recuperarse no ya de la crisis, sino incluso de las propias medidas aplicadas con posterioridad a la misma, víctima de la sobredosis de austeridad. En países como España el estancamiento de los salarios y la precariedad laboral con porcentajes desconocidos de familias al borde la pobreza, mientras que el número de “trabajadores pobres” aumenta y la deuda pública y privada apenas se reducen, no conforman la mejor receta para garantizar un crecimiento sostenido que permita reforzar la debilitada cohesión social. Economías como la española no pueden apostar todo a sectores estratégicos como el turismo o el exportador, que dependen de la coyuntura global y de elementos geopolíticos, mientras aumentan la desigualdad y pobreza domésticas que acabarán repercutiendo en el

ya debilitadísimo potencial de crecimiento de la demanda interna, y mientras no se invierte lo suficiente en educación ni en nuestros parados ni en la competitividad de las empresas —I+D+i, digitalización, aumento de dimensión...—.

La zona euro necesita instrumentos de política fiscal

La asimetría de realidades entre el norte y el sur de la zona euro pone en evidencia la inexistencia de instrumentos de política económica que permitan acometer simultáneamente problemas distintos. La política monetaria no puede hacerlo, la fiscal sí podría, pero “el norte” sigue empeñado en bloquear cualquier alternativa que permita reactivar la inversión y la demanda en un sur duramente castigado por las consecuencias de la crisis. España, por ejemplo, todavía no ha recuperado el PIB previo a la misma, el de 2007, y cuando lo haga este año, diez años después, lo hará con un mapa de empleo y cohesión social muy distinto al de entonces. Habrá peor empleo, más precario y peor pagado, en una sociedad más desigual, con inmensas bolsas de ciudadanos al borde de la pobreza y sin expectativa alguna de mejora en sus proyectos vitales —trabajadores precarios, parados mayores de 45 años, jóvenes sin formación—.

Esa disparidad exige inversiones, transferencias monetarias, políticas contracíclicas localizadas y adaptadas a las necesidades específicas —paro de larga duración, baja cualificación—, algo a lo que la UE por ahora sigue renunciando.

Agenda económica europea

La legislatura europea que comenzó en el verano de 2014 ya ha alcanzado su ecuador, y ya es

posible reconocer que su propuesta estrella, el Plan Junker, es insuficiente. Una buena idea, pero insuficiente y lenta. En materia económica hace ya casi nueve años del comienzo de la crisis y seguimos empantanados en ella. Es más, a la desesperante situación de desempleo, bajo crecimiento y creciente desigualdad, se unen nuevos elementos de incertidumbre geopolítica (*brexít*, Trump, situación en el Mediterráneo...) que esperan respuesta.

Las previsiones de crecimiento de otoño de la Comisión Europea¹ pronosticaban “un crecimiento modesto en tiempos difíciles”. Literalmente, la Comisión espera que el crecimiento de la economía en el conjunto de la Unión Europea se ralentice en 2017 por la influencia de factores adversos. Tan solo se espera un modesto crecimiento en la zona euro a pesar de las mejoras recientes observadas en el mercado laboral y en el aumento del consumo privado; además es muy posible que surjan nuevos obstáculos al crecimiento y que se debiliten algunos de los factores favorables. La Comisión Europea considera que el principal motor de crecimiento hasta 2018 seguirá siendo el consumo privado sustentado en la creación de empleo.

El plan Moscovici de inversiones y estímulo fiscal no sale adelante

La Comisión Europea, con todo, lo ha intentado en repetidas ocasiones. El Comisario Europeo de Asuntos Económicos Pierre Moscovici ha insistido repetidamente en la necesidad de impulsar el crecimiento económico de manera decidida. Su propuesta de plan de estímulo fiscal presentada

en noviembre de 2016 es necesaria, el Banco Central Europeo la respalda y su presidente Mario Draghi ya ha mostrado su apoyo al reconocer públicamente que él ya no puede hacer más. El plan de Moscovici necesita el apoyo del Parlamento Europeo para salir adelante, pero el Consejo no parece dispuesto a tolerarlo, como se puso de manifiesto en el Eurogrupo en diciembre de 2016 (impulso del 0,5 % del PIB de la UE con cargo a los países con más margen presupuestario y fiscal, Alemania y Países Bajos principalmente).

Una vez más, el gobierno español no lo ha apoyado públicamente, sin duda un nuevo error, como ha hecho durante todos estos años respaldando sin argumentos la austeridad en contra de los intereses no solo de los españoles sino de todos los europeos.

Esta es sin duda una de las principales, sino la primera, obligación que tiene Europa con los europeos: volver a políticas de crecimiento, de inversión productiva, de innovación, para evitar que Europa se quede atrás en la revolución tecnológica de la digitalización y la robótica, para aumentar la productividad. En definitiva, para crear empleo de calidad.

Perspectivas de crecimiento

El 13 de febrero de 2017 la Comisión presentó sus previsiones económicas de invierno de 2017 bajo el titular *Navegando por aguas turbulentas*.

La Comisión espera que las economías de todos los Estados miembros de la UE crezcan a lo largo de 2016, 2017 y 2018, aunque esta “prospectiva está rodeada de un grado de incertidumbre superior al habitual”. Se crea empleo, aunque el desempleo se mantiene en niveles que superan los previos a la crisis. El consumo

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts_en

privado sustenta la recuperación mientras que la inversión aumenta, si bien de manera discreta.

La Comisión Europea espera un modesto crecimiento del PIB en la zona del euro del 1,6 % en 2017 y del 1,8 % en 2018. Los riesgos que giran en torno a estas previsiones son excepcionalmente elevados, dominando los factores que pueden escorar el balance global a la baja. Para la Comisión, “los riesgos para las perspectivas de crecimiento se derivan de las secuelas de la reciente crisis; el voto del Reino Unido para salir de la Unión Europea; posibles perturbaciones del comercio; un endurecimiento más rápido de la política monetaria de los Estados Unidos, que podría tener una influencia negativa en las economías de mercado emergentes, y las consecuencias potenciales del elevado y creciente endeudamiento de China.”

La Comisión pronostica un repunte de la inflación y el retorno al crecimiento de los precios tras años de contención y descensos. El aumento de los precios de la energía es el principal factor detrás de este alza que llevará a los precios a aumentar aunque sin llegar a alcanzar los niveles de objetivo “inferiores pero próximos al 2 % a medio plazo” con los que el BCE define la estabilidad de los precios.

La necesidad de culminar la UEM para convertirla en una verdadera unión económica y fiscal con otras políticas comunes como la unión bancaria y la política de empleo

Por la unión fiscal

La teoría económica y la historia han demostrado hace ya mucho tiempo que las uniones monetarias sin algún componente compensatorio

de unión fiscal son insostenibles, tanto por razones de política económica y de estabilización como redistributivas.

Una de las principales razones, sino la única por la que la crisis ha sido mucho más persistente en la Unión Europea y en particular en la zona euro, es la ausencia de políticas fiscales comunes². En Europa no ha existido capacidad alguna para poner en marcha medidas de estabilización contracíclicas en aquellos países o economías afectados de manera particular –*shocks* asimétricos como el estallido de la burbuja inmobiliaria en España– o en distintos momentos del tiempo –crisis de deuda soberana en Grecia–.

La dialéctica que ha confrontado a los supuestos países deudores con los acreedores cuando los desequilibrios en el seno de la UEM no son exclusivamente fiscales –en balanza de pagos, por ejemplo, con saldo insostenibles a favor de países como Alemania– solo ha servido para exacerbar el nacionalismo y debilitar no solo el proyecto europeo sino su propio crecimiento económico.

Con todo, hay elementos positivos y negativos, algunos elementos inducen, al menos, a no perder la esperanza. Por ejemplo, la creación de la unión bancaria, indicio de que la necesidad de avanzar hacia la creación de instrumentos al fin y al cabo fiscales que permitan mutualizar la solidaridad y en cierto modo avanzar hacia una incipiente unión fiscal, avanza a ritmo inferior al necesario. Sin embargo, por contra, el Plan Juncker ha demostrado de nuevo que el presupuesto comunitario puede ser utilizado para otorgar garantías de emisiones de deuda del Banco Europeo de Inversiones para financiar

² Fernández, J.: “Hacia la unión fiscal en Europa”, *Temas para el Debate* n.º 266-267, febrero de 2017.

proyectos avalando la posibilidad de que se emita deuda comunitaria.

En cualquier caso, en 2016 se dan ya algunos elementos que permiten aventurar que las asimetrías y carencias que la política económica en su sentido más amplio presenta en la UE y en especial en la zona euro se van corrigiendo, aunque sea con un extraño “procedimiento de parcheado”.

En contra de toda lógica, se dan pasos de profundo calado integrador que apenas trascienden social y políticamente ante unas opiniones públicas que reaccionan con rápida superficialidad al debate norte-sur, pero que no quieren ver o quizás no comprenden la profundidad e irreversibilidad de otros de otros importantes cambios.

Así, el año 2016 ha sido el primer año completo en el que el BCE ha seguido aplicando mecanismo de compras de deuda pública llamado “expansión cuantitativa” –QE por sus iniciales en inglés, *quantitative easing*– que no deja de ser un ejercicio de comunitarización de la deuda financiera pública y privada. Muchos autores estiman que, sin haber puesto en marcha antes la unión bancaria, que implica la asunción por las nuevas instituciones y políticas de la zona euro de la supervisión, resolución o liquidación de cualquier entidad bancaria y de crédito, el QE nunca habría tenido lugar. Como ya hemos dicho, sin QE hoy sería imposible esperar crecimiento económico alguno en la zona euro *ceteris paribus* con el actual tono fiscal.

La unión bancaria avanza lenta, pero avanza

La unión bancaria cuenta ya con el Mecanismo Único de Resolución, que es ya el responsable de vigilar preventivamente el funcionamiento de todos los bancos relevantes de la zona euro,

un instrumento integrado en el BCE que exige supervisión y regulaciones compartidas. Este importante paso comprende también elementos de integración fiscal en el Fondo Único de Resolución creado para asumir las consecuencias de potenciales crisis bancarias. A pesar de su insuficiente dotación, esta, dotada por las entidades financieras de dimensión europea, constituye el primer ejercicio claro de mutualización de riesgos –deudas futuras–.

La unión bancaria, sin embargo, carece de un fondo de depósitos común para mutualizar potenciales riesgos sobre el ahorro depositado en el sistema financiero. La propuesta que la Comisión Europea presentó en noviembre de 2015 sigue siendo bloqueada mientras es objeto de discusión.

En términos políticos, el debate de fondo sobre la unión bancaria y la unión fiscal conducen a un mismo lugar, a la asunción de que es imposible construir una unión monetaria reforzada por una unión bancaria sin la configuración de un instrumento de “último recurso” de dimensión europea.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), creado en 2011, y que ha canalizado las ayudas de los rescates de los países con problemas fiscales desde entonces, podría ser *de facto* el embrión de esa garantía última que permita mutualizar fiscalmente el euro ante imprevistos que sean de origen fiscal o financiero. Esta idea no es revolucionaria porque incluso el informe de los cinco presidentes³, publicado en el verano de 2015, así lo señalaba. El MEDE, no obstante, no conforma parte del tejido institu-

³ Juncker, J. C.; Tusk, D.; Dijsselbloem, J.; Draghi, M., y Schulz, M.: *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea. Un Informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz*, Bruselas, 22 de junio de 2015.

cional europeo –sus únicos accionistas son los Estados– para sortear y evitar así los obstáculos y también prohibiciones constitucionales existentes al *bail out* soberano que establecen tratados y algunos Estados en sus sistemas legales. Con todo es el principal candidato para convertirse algún día en el tesoro de la Unión –el informe de los cinco presidentes lo sugiere–.

No en vano propuestas como la de reformar el mandato del BCE para convertirlo en prestamista de última instancia y la transformación del MEDE en un Tesoro Europeo o Fondo Monetario Europeo con capacidad de emitir eurobonos forman parte de las reivindicaciones progresistas y de muchas plataformas europeístas desde hace ya muchos años.

En definitiva, Europa necesita una política económica común que complemente el euro y acabe con la asimetría que ha agravado la recesión por no existir un presupuesto común capaz de poner en marcha políticas comunes que impulsen la demanda y contribuyan a mejorar la productividad vía inversión –y mucho menos un presupuesto para la zona euro–, más y mejor educación e I+D+i, que gestione inversiones de gran calado a favor del crecimiento y la competitividad y financie políticas anticíclicas. Es necesario mutualizar la deuda pública y asumir su garantía de manera colectiva.

El reto de la política de empleo europea

En políticas de empleo también es posible avanzar mucho más para completar la UEM, y no solo generando empleo o impulsando un mayor crecimiento. Son necesarias medidas como la creación de un complemento europeo a los subsidios de desempleo nacionales que ayude a los países más castigados por la crisis a invertir en el reciclaje y formación de sus parados.

Así mismo es imprescindible fortalecer el Fondo Social Europeo (FSE) para los parados de larga duración y los mayores de 55 años. El FSE equivale a un 0,07 % del PIB europeo, una insignificancia que no resiste comparación alguna respecto a otros mecanismos de compensación.

Europa debe abordar definitivamente el problema del trabajo decente, del incremento de la precariedad y la generalización de los “trabajadores pobres” planteando la creación de un marco europeo de salarios mínimos interprofesionales decentes para que los Estados miembros, considerando su nivel relativo de desarrollo, el coste de la vida y el salario medio de cada Estado miembro que aseguren a todos los trabajadores un salario digno y suficiente.

Hacia una verdadera unión fiscal de los ingresos. La lucha europea contra la elusión fiscal

La crisis del euro ha puesto al descubierto los defectos de diseño de la UEM y uno de los más relevantes es, justamente, la creación de una zona monetaria sin una unión fiscal completa. Efectivamente, los tratados no confieren a los Estados la competencia para armonizar los impuestos directos. La intensificación de la movilidad de capitales, bienes y personas, propias de la realización del mercado interior, contrasta con una falta de coordinación de las políticas fiscales, circunstancia que ha provocado desequilibrios importantes.

Por otro lado, los avances en la gobernanza económica que han tenido lugar después de la crisis del euro han enfatizado en los aspectos relativos al control del gasto, dejando en un

segundo plano “la unión fiscal de los ingresos”⁴. Un ejemplo claro es la ausencia de indicadores tributarios en el Semestre Europeo. Sería un paso muy importante integrar el aspecto fiscal en la estrategia de los programas anuales nacionales de estabilidad y crecimiento y en los programas nacionales de reforma. También habría que incluir en el Semestre Europeo informes sobre qué medidas han tomado los Estados miembros (EE. MM.) en materia de lucha contra la evasión y la elusión fiscal.

Consecuencias de la falta de convergencia tributaria: la competencia desleal entre EE. MM. y el aumento de la elusión fiscal corporativa

La falta de una pata tributaria ha creado unas condiciones especialmente favorables para la elusión fiscal corporativa y el *dumping* fiscal entre países. Ciertos Estados miembros han recurrido a bajadas de tipos de gravamen del impuesto de sociedades y a establecer regímenes especiales para determinados sujetos y categorías de ingreso a fin de atraer inversiones. Paralelamente, otros Estados, con objeto proteger sus bases imponibles nacionales, han implantado normas antiabuso unilaterales, hecho que ha propiciado la creación de nuevas lagunas legales.

Bien es cierto que, en los últimos años, la UE ha empezado a revertir la situación a través de una estrategia anti elusión fiscal impulsada desde la Comisión. Se trata de aumentar la coordinación entre países en este campo, en línea con el proceso que está llevando a cabo a nivel global la OCDE con su programa BEPS⁵.

El objetivo, tanto de la UE como de la OCDE, es lograr una “fiscalidad efectiva”, en la que se consiga hacer pagar a las multinacionales lo que les corresponde en aquella jurisdicción donde generan beneficios y crean valor.

Estrategia de la UE contra la elusión fiscal

En enero de 2016 la Comisión presentó un “paquete antiabuso”, cuyo antecedente más inmediato es el Plan de Acción de junio de 2015 para combatir la planificación fiscal agresiva. El paquete se compone de varias medidas encaminadas a asegurar la referida fiscalidad efectiva y a que exista un mayor grado de transparencia fiscal.

El elemento central del mismo es la Directiva antielusión (ATAD, en adelante), aprobada en julio de 2016 y que incluye una serie de normas antiabuso que se describirán más adelante. La ATAD cumple, en primer lugar, la función de incorporar algunos de los informes emanados del programa BEPS al Derecho comunitario, confiéndoles así un valor jurídico más intenso. No hay que olvidar que las directivas comunitarias tienen carácter obligatorio y que su cumplimiento está sometido al control del Tribunal de Justicia de la UE. Los informes BEPS que coinciden con el ámbito de aplicación de la ATAD, por el contrario, no tienen la consideración de estándares mínimos⁶. Se consideran meras metodologías comunes o mejores prácticas respecto a las cuales los Estados no adquieren siquiera un compromiso de adoptar las recomendaciones que contienen.

⁴ Este es el aspecto en el que se centra tanto el *two-pack*, el *six-pack* como el *fiscal compact*.

⁵ Proyecto presentado por la OCDE en octubre de 2015 para subsanar las grietas del sistema fiscal internacional.

⁶ Para algunas materias, como los informes país por país, los informes BEPS sí que establecen estándares mínimos para los países.

Además, la ATAD en algunos casos regula materias no contempladas en los informes BEPS. En un momento en el que el multilateralismo se encuentra fuertemente cuestionado por algunos actores relevantes, es importante que la UE asuma el liderazgo en las cuestiones de gobernanza fiscal y no espere a alcanzar acuerdos globales para adoptar medidas que exigen una acción supranacional. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la ATAD establece una regulación de carácter mínimo, por lo que los EE. MM. siempre podrán dictar normas más exigentes sobre las materias abordadas por la Directiva.

Entre las medidas antiabuso contempladas por la ATAD cabe destacar las siguientes. Las normas sobre “sociedades extranjeras controladas” (artículos 7 y 8) se aplican cuando una multinacional deslocaliza artificialmente beneficios desde su sociedad matriz, donde han sido generados, hacia una filial situada en un país de fiscalidad favorable, y que controla en más de un 50 %. La respuesta dada por la ATAD consiste en permitir al Estado donde reside la matriz gravar al tipo nacional los beneficios desviados a la sociedad controlada y recuperar así las rentas indebidamente asignadas.

Los “impuestos de salida” pretenden evitar que una multinacional traslade activos intangibles de alto valor a un paraíso fiscal, sin que se graven las plusvalías generadas en su territorio. Ello ocurre frecuentemente con las patentes y otros activos de propiedad intelectual, normalmente valorados por los ingresos futuros previstos. La imposición de salida permite al Estado miembro en cuestión gravar el valor económico de cualquier plusvalía en el momento en que el activo es trasladado a otra jurisdicción, y ello aunque la misma aún no se haya materializado.

Las normas antihíbridos abordan la situación en que una multinacional reduce su factura fiscal explotando la diferencia de calificación

jurídica que otorgan dos Estados miembros a una misma operación (por ejemplo, en un país una operación es considerada préstamo y, en otro, aportación de capital). La ventaja fiscal la obtiene la transnacional deduciendo un ingreso en dos países (doble deducción) o beneficiándose de una deducción por una renta en un país sin que, en contrapartida, esa renta sea considerada como ingreso en el país de destino (doble no imposición). El artículo 9 de la ATAD establece como solución que la calificación jurídica concedida al instrumento o entidad híbrido por el Estado miembro donde el pago tenga lugar sea aceptada por el Estado miembro de destino (en el ejemplo anterior, la operación sería considerada como préstamo en ambos países).

La neutralización de las asimetrías híbridas viene a ser el reverso de la eliminación de la doble imposición económica internacional, circunstancia que también ocurre con otra medida antiabuso muy importante, las cláusulas de inversión. En efecto, la tendencia de los países a eximir la imposición de la renta de procedencia extranjera, con el fin de evitar la doble imposición, ha sido aprovechada por no pocas multinacionales para llegar a situaciones de “doble no imposición”. Este caso se da particularmente cuando la transnacional repatria dividendos o plusvalías que vienen de filiales en el exterior. Ocurre entonces que la renta de fuente extranjera entra en el mercado interior sin gravar y, posteriormente, circula en la Unión también exenta, aprovechando los instrumentos disponibles en la legislación de la UE.

Las cláusulas de inversión combaten esto negando la exención a los ingresos procedentes de un tercer país, si aquellos no han tributado en tal país al menos un 40 % del tipo nominal del Estado miembro afectado.

Desgraciadamente, las cláusulas de inversión, aunque contempladas en la propuesta

inicial de la Comisión, no entraron en el texto de la ATAD acordado por el Consejo por falta de consenso.

La propuesta de Base Imponible Consolidada del Impuesto de Sociedades (BICCIS)

La propuesta BICCIS, presentada por la Comisión en noviembre de 2016, además de incorporar todas las medidas antiabuso descritas, recupera las referidas cláusulas de inversión. En realidad, la BICCIS ofrece una solución holística y radical al problema de la elusión fiscal. Da un vuelco al sistema actual al tratar fiscalmente a las transnacionales como una sola entidad (*unitary taxation*), en vez de como un grupo de entidades independientes.

Al suponer un replanteamiento profundo de la fiscalidad en Europa, la BICCIS va a exigir una negociación política difícil en el Consejo durante los próximos meses. No en vano la primera propuesta BICCIS de 2011 fracasó por falta de consenso.

Sin embargo, esta vez la Comisión ha relanzado el proyecto en un clima político más “favorable”, caracterizado por una mayor sensibilización de la opinión pública ante la evasión y la elusión fiscal. Además, la Comisión ha introducido ciertas novedades con respecto a 2011. Por ejemplo, se elimina el carácter opcional de la BICCIS para las grandes empresas (con más de 750 millones de euros de facturación).

El enfoque de una BICCIS por fases

La Comisión ha optado por un enfoque más flexible, consistente en la aplicación de la propuesta en dos fases. Una primera directiva se encargaría de establecer una Base Imponible

Común (BICIS) para acometer posteriormente, mediante una segunda Directiva, la fase de la consolidación (BICCIS, con dos ces). No obstante, es importante que la propuesta sea considerada como un conjunto en el que las dos fases estén vinculadas y que se respeten los plazos máximos marcados: enero de 2019 y enero de 2021, respectivamente.

Actualmente, cuando una transnacional opera en varios EE. MM. de la UE, la base imponible se calcula en cada uno de ellos, conforme a sus propias normas nacionales. La BICIS establece, en cambio, una base común para toda la actividad que realice esa multinacional en territorio europeo, calculada según un conjunto único de normas armonizadas a nivel comunitario. Es decir, lo que es gasto deducible en un EE. MM. también lo es en los demás, disminuyéndose de esta forma las posibilidades de competencia fiscal entre países.

Como parte de esta primera directiva, la Comisión propone introducir nuevos incentivos. En primer lugar, una súper deducción que permitiría a las empresas deducirse el 100 % de los gastos en I+D, e incluso introducir en algunos casos bonificaciones adicionales a dichos gastos. A este respecto, las *start-ups* se beneficiarían de un régimen especialmente ventajoso, puesto que podrían deducirse el 200 % de los gastos en I+D.

Estas deducciones son un instrumento político positivo para incentivar el crecimiento y la creación de empleo, pero habría que vigilar que no creen una nueva oportunidad de elusión para las empresas mediante la transformación de sus costes en gastos de I+D+i. Por ello, sería muy aconsejable estimar el impacto que esto tendría en la recaudación.

Por otro lado, esta súper deducción presenta la ventaja de reemplazar los regímenes nacionales de *patent box*, uno de los instrumentos

preferidos por ciertos EE. MM. para realizar una competencia fiscal perniciosa.

La propuesta BICIS también incluye un incentivo por crecimiento e inversión que permitiría a las compañías deducirse parte de los incrementos de fondos propios que lleven a cabo. Esta medida viene a mitigar la discriminación que existe actualmente entre deuda y capital a efectos fiscales. Sin embargo, sería mejor acabar con esta discriminación suprimiendo la actual deducción por gastos financieros, en vez de añadir un nuevo regalo fiscal a las empresas por sus ampliaciones de capital.

La consolidación como solución final

Pero, sin duda, elemento clave de la propuesta de la Comisión es el contemplado en la segunda directiva presentada (BICCIS), el de la consolidación. La Base Imponible Común Consolidada se calcula agregando todas las bases imponibles individuales de las compañías del grupo. Al producirse la consolidación, se eliminan las operaciones intragrupo, lo cual resolvería en gran medida el problema de la manipulación de los precios de transferencia, que representa el 70 % de las operaciones de elusión.

Si al agregarse beneficios y pérdidas sale un saldo neto negativo, este podrá compensarse con futuras bases consolidadas positivas. En caso de que el saldo sea positivo, el beneficio neto se repartirá entre los distintos Estados miembros donde la multinacional tiene actividad en función de una fórmula compuesta por tres parámetros (con igual ponderación cada uno): los activos, las ventas y el empleo. Parámetros que pretenden que el reparto entre Estados miembros se haga en función de la contribución de cada entidad del grupo a la generación de valor de la transnacional. Este es el

punto más controvertido de la BICCIS. Las ventas favorecerían el reparto en destino y, por tanto, a los países grandes, mientras que los activos y el empleo favorecerían a los pequeños países.

El segundo pilar de la estrategia comunitaria de unión fiscal: transparencia y cooperación fiscal y lucha contra los paraísos fiscales

Además de la ATAD y de la BICCIS, que van en la línea de lograr una tributación efectiva, el otro pilar de la estrategia comunitaria en el campo tributario es el que se refiere al aumento de la transparencia fiscal. Este pilar se ha concretado en varias directivas sobre el intercambio automático de información (AEOI, por sus siglas en inglés) de *tax rulings* y sobre el desglose país por país de la información financiera (CBCR, por sus siglas en inglés) de las grandes empresas.

Transparencia entre EE. MM.: el intercambio automático de tax rulings

La vía elegida por la UE para ambos propósitos es la de la revisión de la Directiva 2011/12/UE de Cooperación Administrativa (DAC), norma de referencia a nivel comunitario en el ámbito de intercambio de información. El escándalo LuxLeaks desveló que ciertos *tax rulings* o resoluciones fiscales, firmados secretamente entre Luxemburgo y casi 400 empresas, estaban permitiendo a estas pagar un tipo efectivo privilegiado de entorno al 2 % por sus beneficios. Con la entrada en vigor de la nueva Directiva de Cooperación en enero de 2017, los *tax rulings* transfronterizos tendrán que ser comunicados automáticamente a todos los Estados miembros, sin que se pueda alegar secreto comercial

o profesional para no proporcionar la información fiscal. En teoría, esto debería permitir a los países detectar aquellos acuerdos de sus vecinos potencialmente perniciosos para sus propias bases imponibles.

Lo cierto, sin embargo, es que el estallido del escándalo LuxLeaks (noviembre de 2015) no ha disuadido hasta ahora la firma de nuevos *tax rulings*, sino más bien al contrario. Los datos oficiales de la Comisión muestran que el número de estos aumentaron en 1444 a finales de 2015, lo que supone un incremento del 49 % respecto a 2014. Es de esperar que, con la entrada en vigor en enero de 2017 de la modificación reseñada de la DAC, se invierta la tendencia.

Transparencia en los informes corporativos de las multinacionales: el country-by-country reporting

La DAC sufrió una última revisión a principios de 2016 con el fin de alcanzar el intercambio automático de la información financiera de las grandes empresas, desglosada país por país (CBCR). Esta revisión responde a la necesidad de una implementación coordinada por los Estados miembros de las exigencias del Plan BEPS en la materia (Acción 13), pero sigue adoleciendo, como este, del carácter restringido del acceso a la información derivada del CBCR. Tras las filtraciones de los papeles de Panamá, la Comisión presentó una propuesta de revisión la Directiva de Contabilidad para que la información clave de los *tax rulings*, desglosada país por país, tenga un carácter público. Esta propuesta, que se encuentra aún pendiente de aprobación en el Consejo, permitiría a la sociedad civil y a los inversores escrutar mejor el comportamiento fiscal de las grandes empresas.

Una lista europea de paraísos fiscales

Una de las propuestas que más fuerza está adquiriendo en la agenda comunitaria en los últimos meses es la de confeccionar una lista negra europea que incluya a los paraísos fiscales más perjudiciales para la UE. Una lista consensuada por los EE. MM. tendría mucho más peso que las actuales listas nacionales por separado a la hora de presionar a los territorios que no cumplan con los estándares de buena gobernanza fiscal comunitaria. También impediría que los planificadores fiscales aprovecharan los desajustes entre las listas nacionales, con criterios divergentes en ocasiones.

En este sentido, la Comisión Europea anunció, en el paquete antibuso de enero de 2016, su intención de confeccionar una lista comunitaria de países terceros “no cooperativos”. El paso siguiente fue la aprobación, en el Ecofin de 8 de noviembre de 2016, de una serie de criterios a tener en cuenta para definir un territorio como paraíso fiscal. El primero de ellos se refiere a la correcta aplicación por las jurisdicciones y efectiva implementación en sus legislaciones, del estándar global de intercambio automático de información de la OCDE (CRS) antes de finales de 2016⁷.

Otro de los criterios fijados en el Ecofin de noviembre se refiere a la proliferación en ciertas jurisdicciones de regímenes especiales nocivos que supongan reducciones sustanciales de la tributación efectiva para las empresas y favorezcan que estas creen estructuras *offshore* para canalizar los beneficios generados en otros países (ausencia de sustancia económica).

⁷ El CRS fue aprobado por la OCDE en junio del 2014 y ratificado por el G20 en septiembre de ese mismo año.

El tercer criterio al que alude el Ecofin es que la jurisdicción en cuestión no haya recibido una evaluación positiva por la implementación efectiva de los estándares mínimos aprobados por la OCDE en su programa BEPS de lucha contra la erosión fiscal y el traslado artificial de beneficios.

Llama la atención el que no se haya considerado, por el momento, entre los criterios definir la existencia de un paraíso fiscal la ausencia en el territorio examinado de impuesto de sociedades, o que el mismo establezca un tipo nominal igual a cero o casi nulo.

Pero el principal defecto del que adolece la tentativa de lista europea que estamos examinando es que la misma excluye de antemano a los EE. MM. de la lista de posibles paraísos fiscales. Como se ha subrayado anteriormente, la UE, con un mercado interior y una economía muy

integrada, es un territorio con un alto grado de competencia fiscal. El reciente asunto de Apple con Irlanda y otros casos que está examinando la Comisión han puesto de manifiesto la activa participación de ciertos EE. MM. en las tramas de elusión fiscal de grandes corporaciones.

Por ello es necesario elaborar una lista europea en la que se establezca claramente cuáles son los paraísos fiscales más perjudiciales basada en criterios objetivos, sin injerencias políticas. El hecho de ser un Estado miembro o un “aliado especial” no debería determinar el que un territorio esté o no en la lista negra europea.

Por último, la UE debería prever y poner en marcha medidas defensivas contundentes y sanciones contra los territorios pertenecientes a la lista. El Consejo se ha pronunciado a favor de ello, pero todavía no ha precisado en qué consistirían las mismas.

Estados Unidos y Europa: fin de etapa

Vicente Palacio

Introducción: un giro anunciado

La relación transatlántica, entendiendo por tal su núcleo central, Estados Unidos y Europa, ha demostrado su solidez durante las últimas siete décadas, y suficiente fortaleza como para soportar tensiones y diferencias durante un tiempo prolongado. Con ocasión del estallido de la crisis financiera en 2007 se ha puesto de manifiesto la interdependencia entre ambos socios, no solo en cuanto a las repercusiones negativas en lo económico y lo social, sino en cuanto a la necesidad de superarla mediante una mayor coordinación y grandes acuerdos de gobernanza global en todos los ámbitos.

En lo económico, la interdependencia transatlántica ha continuado incrementándose, y de manera exponencial en relación a las economías emergentes (BRICS). Así lo indican las cifras disponibles en 2016: una acumulación del 35 % del PIB mundial en términos de paridad de poder de compra; un 25 % de las exportaciones globales y de un 30 % de importaciones; una inversión extranjera directa de EE. UU. con destino Europa del 60 % (por un 16 % hacia Asia-Pacífico); más de 15 millones de empleos entre directos e indirectos generados entre ambas orillas; una conexión estrecha de empresas estadounidenses y europeas e intracomercio entre

filiales; interconexión de bancos, servicios financieros, flujos de tecnología o conexión digital. Y por supuesto, en lo político-estratégico, unos destinos entrecruzados y visiones compartidas sobre el orden mundial e instrumentos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Ahora bien, en el periodo de estudio que abarca este capítulo –el tramo final del segundo mandato del presidente Barack Obama, con las elecciones en noviembre de 2016, la posterior victoria de Donald Trump, y el consiguiente cambio de Administración el 20 de enero de 2017– las relaciones transatlánticas pasaron del *business as usual* a convertirse en un foco de considerable tensión y de incertidumbre. El periodo se caracteriza al principio por una tensa calma, una situación de *impasse* típica de un año de elecciones presidenciales en EE. UU. de la que cabe destacar lo siguiente. Primero, un bloqueo en asuntos como el Tratado Transatlántico de Inversión y Comercio (TTIP); algunas turbulencias en las relaciones con Rusia (sanciones y seguimiento de acuerdos de Minsk II en Ucrania, o el deterioro de la guerra en Siria y el papel de Al Assad). Segundo, cierta continuidad en la cooperación con la Alianza Atlántica. Hubo además novedades en Oriente Medio y el Golfo Pérsico, donde se alcanza un

histórico acuerdo con Irán para uso civil de la energía nuclear: el Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) con presencia de la UE —el P5 + 1— en julio de 2015, y se redoblan los bombardeos a posiciones del autodenominado ISIS en Siria e Irak por parte de la coalición de países liderados por EE. UU., incluyendo los aliados europeos.

Sin embargo, esa situación de espera se fue enrareciendo durante la campaña electoral norteamericana, en la que se pone de manifiesto el euroescepticismo de Trump, sus críticas a la OTAN, sus devaneos con líderes populistas como Nigel Farage (UKIP), y su apoyo al *brexít*, y estalla definitivamente tras su triunfo y toma de posesión como el presidente número 45 de Estados Unidos. Las fuertes corrientes populistas internas gestadas durante el mandato de Obama, resultado del descontento de parte de las clases medias más golpeadas por la globalización (la deslocalización y la inmigración) en estados del Medio Oeste y del Sur, llevaron a la Casa Blanca a un *outsider*. Al final, las pulsiones populistas y nacionalistas han terminado invadiendo el ámbito de la política exterior norteamericana y por extensión muy especialmente las relaciones con el principal socio de Washington: la Unión Europea.

Transición abrupta: de Obama a Trump

A lo largo del último periodo Obama (2016-20 enero de 2017), el TTIP ya había sido suspendido *sine die* tras quince rondas negociadoras desde su impulso en 2013 por el entonces presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, y el presidente Obama. La “muerte política” del TTIP queda de manifiesto ya durante las Convenciones Demócrata y Republicana de julio de 2016, donde las bases de ambos partidos se escoran mayoritariamente hacia un

rechazo de los tratados de libre comercio. Al mismo tiempo, en Europa se hace evidente que el clima creado por la crisis social y desempleo y las resistencias de diversos gobiernos y parlamentos —empezando por Francia— harían imposible una ratificación exitosa. Se produce así un parón completo de un ambicioso megaproyecto económico y geopolítico muy controvertido que, a pesar de sus contraindicaciones, estaba pensado para poner a EE. UU. y Europa en el centro del mapa de las reglas comerciales y de inversión del siglo XXI.

Pero el gran cambio que se perfila durante la campaña electoral en EE. UU. y que se consuma tras la victoria de Trump es de naturaleza estratégica. La llamada “doctrina Obama” consideraba a Europa una pieza fundamental del “orden liberal” multilateral liderado por Washington desde el final de la segunda guerra mundial. Obama entendió a Europa menos como una unión política en ciernes que como un apéndice de la OTAN, con unos socios siempre bajo sospecha de no cumplir con el compromiso estatutario de llegar al 2 % de gasto en defensa. Pero, aunque la interlocución política con Bruselas tuvo hasta el final del mandato Obama un perfil discreto, la relación vía OTAN no sufrió alteraciones. Por el contrario, más bien elevó su perfil frente a la amenaza rusa: la Cumbre de la Alianza Atlántica en Varsovia, el 8 y 9 de julio de 2016, fue de especial relevancia para materializar el compromiso de defensa mutua de EE. UU. y de los socios europeos ante la percepción de amenaza hacia Putin en el flanco oriental de Polonia y los países bálticos. La cooperación transatlántica se plasmó en Varsovia en un compromiso en varios frentes: la lucha conjunta contra el autodenominado Estado Islámico (ISIS); una mayor cooperación en Inteligencia; o el despliegue de cuatro batallones de combate rotatorios en los tres países bálticos y Polonia

como disuasión frente a Moscú, un movimiento respondido poco después con un refuerzo ruso en los flancos occidental y sur y la instalación de misiles Iskander y S400 en Kaliningrado. Pues bien: toda esta dinámica se pondrá en cuestión en el momento siguiente a la victoria de Trump.

Igualmente se rompe la sintonía transatlántica en torno a la agenda global del cambio climático y las energías limpias, alcanzada en el Acuerdo de París de la Cumbre del Clima de Naciones Unidas (COP21) en diciembre de 2015. Dicho acuerdo comprometía a EE. UU. con el giro hacia las energías renovables y la lucha contra el calentamiento global, abriendo nuevas dinámicas geopolíticas –derivadas de la “maldición de los hidrocarburos”– y nuevas vías de liderazgo para EE. UU. El propio Obama había promulgado una Ley de Energías Renovables que fue recurrida por varios estados de signo republicano al Tribunal Supremo, y que quedaría paralizada a la espera del reemplazo del desaparecido juez conservador Antonin Scalia.

La posibilidad de una nueva gran ruptura entre EE. UU. y la UE –mucho más profunda aún que la ocurrida en 2003 con ocasión de la guerra de Irak bajo la Administración de George W. Bush– fue tomando forma durante los primeros cien días de la Administración Trump. El ascenso al poder por primera vez en la historia de EE. UU. de un presidente populista y de tintes xenófobos tenía que tener forzosamente un impacto en las relaciones con Europa. Durante la campaña electoral, Trump había manifestado un gran desconocimiento y desinterés respecto a la integración europea y el papel histórico de EE. UU. en la misma. Así, había calificado en una ocasión a la UE de “competidor comercial”, y había dirigido palabras muy duras contra los pilares de la UE o la política migratoria de la canciller alemana Ángela Merkel.

En el ámbito doméstico, los continuos enfrentamientos con los grandes medios de comunicación –del *New York Times* hasta el *Washington Post*, la CNN o la Fox– y los amagos de cambiar las reglas de juego en el Congreso se perfilaron como una amenaza al credo liberal consagrado en la Constitución norteamericana de 1776, y crearon una gran alarma en Europa. Desde el propio discurso de toma de posesión del presidente el 20 de enero de 2017 en Washington, queda claro que una apuesta por el proteccionismo y un desprecio del multilateralismo, que hacen presagiar una cierta desglo-balización, además de múltiples tensiones con otros gobiernos –aliados y adversarios– y organismos multilaterales (Naciones Unidas, OTAN). Pronto, el movimiento de EE. UU. despierta temores en Europa de un mundo más fragmentado, con un retroceso en las dinámicas de la integración regional que se extienden en Europa, América Latina y Asia y Pacífico, donde muy pronto EE. UU. se retira unilateralmente del Tratado Transpacífico (TPP) firmado junto a otros once países.

En el paso de una administración a otra, se produce un brusco giro de una radicalidad sin precedentes. El nuevo gobierno exhibe unos principios políticos, una agenda, y, a la postre, una estrategia diametralmente opuesta, que se va perfilando como la doctrina Trump. EE. UU. anuncia lo que puede considerarse un giro estratégico de ciento ochenta grados respecto a las alianzas tradicionales de EE. UU. en Europa (OTAN) y el Pacífico (Japón y Corea del Sur), la relación con Rusia y China o la gobernanza global en asuntos como el comercio, el terrorismo, las migraciones, o el cambio climático. Trump se ratificó en su idea no tanto de una retirada (*retrenchement*) de EE. UU. en el sentido de un nuevo aislacionismo, como en llevar a cabo grandes pactos (*grand bargain*) con otras grandes

potencias, principalmente Rusia y China, y eventualmente con países europeos, otras potencias regionales y economías emergentes, en lo que vendría a ser un nuevo reparto del mundo. Esa red de acuerdos daría lugar a un nuevo escenario favorable a los intereses de EE. UU. (*a better deal*), y se traduciría en un menor intervencionismo de EE. UU. y en un mayor reparto de las cargas (*burden-sharing*) de seguridad.

A la convulsión inicial hay que añadir las dificultades de llevar a cabo una política coherente —y menos aún una auténtica estrategia— por parte de un presidente sin experiencia política previa. Es el caso de las visiones aparentemente contrapuestas del Trump y de algunos miembros de su gobierno, como el consejero de Seguridad Nacional, Michael Flynn —dimitido al poco por sus vínculos con el gobierno ruso—, el secretario de Estado, Rex Tillerson, o el secretario de Defensa, James Mattis, en relación a Rusia, la OTAN, China, Oriente Medio o Irán, puestas de manifiesto durante las sesiones de confirmación en el Senado. Las primeras medidas de la Casa Blanca apuntan a un final del paradigma en política exterior y de seguridad de EE. UU. de las últimas siete décadas: el del libre comercio y la promoción de la democracia occidental. El *America first* (América primero) viene a romper consensos bipartidistas de setenta años desde el fin de la segunda guerra mundial. De esta manera, al hacer balance de sus primeras semanas de mandato, en su primer *Discurso sobre el estado de la Unión* del 28 febrero, el presidente Trump pudo exhibir un récord de iniciativas, si bien en gran medida de carácter regresivo. Entre ellas, las órdenes ejecutivas para reabrir las exploraciones de los oleoductos Keystone XL y Dakota Access, la retirada del TPP, las prohibiciones migratorias de seis países musulmanes, el compromiso de industrias como Ford o General Motors para reinvertir en plantas

radicadas en EE. UU.; o el envío al Congreso de las propuestas para levantar un muro en la frontera con México, la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Canadá y México (NAFTA); la bajada del impuesto de sociedades a las grandes corporaciones norteamericanas, o el anuncio de un plan de infraestructuras por valor de un billón (europeo) de dólares.

Europa dividida y la sombra del *brex*it

Por su parte, a lo largo de 2016 la UE vivía una situación de relativa estabilidad y de contención de los peores efectos de las crisis fiscal y migratoria. Sin embargo, esa calma era solo momentánea, pues estaba alterada por varios elementos divisorios y perturbadores. Uno era la percepción de inseguridad provocada por la oleada de atentados terroristas en París en noviembre de 2015, y en Bruselas en marzo de 2016, que pusieron a Europa en situación de máxima alerta. Otro era la situación económica y social deficiente (bajo crecimiento, aumento de la desigualdad e influencia creciente de las fuerzas populistas xenófobas de Francia y Holanda hasta Hungría o Polonia). Y, por encima de todo, el triunfo de la opción de salida de la UE en el referéndum de 23 de junio de 2016 (por un ajustado 51,9 % frente a un 48,1 %), que abrió el largo y arduo periodo de negociaciones del *brex*it. La consecuencia inmediata es que Europa se rompe en dos mitades —una de 27 miembros, y la otra el propio Reino Unido—, arrastrando a este a una larga crisis política e institucional, del que la dimisión del primer ministro David Cameron y su reemplazo por la euroescéptica Theresa May en Downing Street es solo el comienzo. El 29 de marzo de 2017, tras vencer las resistencias en el Parlamento y en la Cámara de los Lores, la *premier* británica

solicitaba formalmente al Consejo la activación del Artículo 50 del Tratado de la UE para la salida de Reino Unido.

Las fuertes turbulencias a un lado y otro lado del Atlántico –brusco giro en EE. UU., división en Europa– provocan que a comienzos de 2017 la relación transatlántica se plantee sobre bases muy diferentes a las del pasado. Inevitablemente, los primeros compases de la relación de la Administración Trump con Europa registraron fuertes tensiones plasmadas en varios episodios, en una secuencia que abarca los tres primeros meses de su mandato. La toma de posesión de Trump había venido precedida de las visitas de Nigel Farage (UKIP) y Marine Le Pen (Frente Nacional) a la sede del presidente electo en la Torre Trump y las posteriores felicitaciones por su victoria, a las que se sumarían los gobiernos de Jarosław Kaczyński en Polonia y Viktor Orbán en Hungría, entre otros.

Por parte de Alemania, el país clave en la nueva relación transatlántica, al poco de la toma de posesión, la canciller Ángela Merkel lanzó una señal de advertencia crítica al nuevo presidente, insistiendo en la importancia de los valores comunes de respeto a los derechos y libertades. Más tarde, Merkel viajó a Washington el 19 marzo para establecer una primera toma de contacto. Un clima de cierta frialdad quedó patente, pues si bien se acercaron posturas en torno a OTAN –donde Merkel se comprometió a cumplir el objetivo del 2 % en 2024 ya fijado en la Cumbre de Gales (2014)–, permanecieron las diferencias en torno a la Rusia de Putin, o a la forma de abordar el déficit comercial norteamericano respecto a Berlín, el cual asciende a 50.000 millones de dólares y es atribuido por Washington a una política deliberada de Berlín por mantener débil el euro. Por su parte, los presidentes francés François Hollande, y especialmente el español Mariano Rajoy, mantendrían

un tono más conciliatorio en sus primeras conversaciones telefónicas. En cuanto al Reino Unido, en medio de una gran expectación, la primera ministra británica May visitó la Casa Blanca solo una semana después de la toma de posesión de Trump, manteniendo un encuentro con el mandatario estadounidense y una posterior rueda de prensa. Aunque hubo sintonía en cuanto al *brexit*, el encuentro evidenció diferencias importantes de Londres respecto a la postura de su interlocutor en asuntos como el libre comercio, la OTAN –que Londres considera como una pieza central e intocable de la seguridad–, la Rusia de Putin, o las medidas antiinmigración propuestas por Trump. Con ello se abría un serio interrogante acerca del futuro de la “relación especial” renovada entre Washington y Londres y se rebajaban las expectativas de un “orden mundial anglosajón” alternativo.

Pero si los contactos bilaterales entre gobiernos estuvieron dominados por la incertidumbre, la relación con Bruselas no ayudó a despejarlas. La primera respuesta directa por parte de las instituciones europeas se produjo el 30 de enero de la mano del presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, por medio de una carta (*United we stand, divided we fall*) dirigida a los 27 jefes de Estado y de Gobierno de la UE, donde se calificaba la posición de Trump de “amenaza” a la UE y se llamaba solemnemente a la unidad de Europa y a dar un paso adelante en la integración. La tensión se elevó de nuevo cuando a principios de febrero la Eurocámara pidió mayoritariamente rechazar a Ted Malloch –un acerbo crítico de la UE– como nuevo embajador de EE. UU. ante Bruselas. Más tarde, como colofón a esta primera fase de tanteo mutuo, la alta representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad de la UE, Federica Mogherini, visitó Washington, siendo recibida el 10 de febrero por el secretario de Estado Rex Tillerson, en lo que supuso una

constatación de las diferencias —en inmigración o comercio— pero también una voluntad de entendimiento por ambas partes.

Una nueva agenda de incertidumbres

Proteccionismo: un comercio “equilibrado”

En el ámbito económico, los posibles efectos para Europa de las políticas de la nueva Administración Trump no están claros todavía. Por un lado, un repliegue proteccionista deprimiría la economía y tendría efectos negativos sobre el empleo en ambos lados. También, una nueva crisis del euro ante la indiferencia estadounidense podría tener consecuencias destructivas para la economía mundial, muy principalmente la de EE. UU. De otro lado, paradójicamente, la previsible subida de los tipos de interés por parte de la Reserva Federal para contener las tendencias inflacionistas derivadas de un aumento del gasto militar y de infraestructuras como el proyectado por Trump, podría presionar a la zona del euro —a Alemania principalmente— a una sustitución de las políticas de austeridad por una política paneuropea de estímulo y a un mayor crecimiento.

De momento, la parte estadounidense ha dejado clara su intención de reescribir las reglas del comercio y los acuerdos firmados por EE. UU. hasta la fecha, por considerarlos contrarios a sus intereses. Así ocurrió en el foro de Davos (Suiza) de enero de 18 y 19 de enero de 2017, como también en la reunión de ministros de economía y bancos centrales del G20 celebrada justo dos meses más tarde en Baden-Baden (Alemania) y en la que participó el secretario del Tesoro, Steven Mnuchin. A pesar de una retórica positiva en favor del comercio, la declaración final del G20 excluyó de manera muy significativa cualquier

referencia al “libre” comercio y evitó condenar el proteccionismo (Mnuchin defendió en su lugar un comercio “equilibrado”). También se omitió cualquier referencia al alineamiento con los objetivos medioambientales fijados en la Conferencia del Clima de París.

Respecto al TTIP, una vez constatado su bloqueo en ambas partes negociadoras —en EE. UU. ni siquiera formó parte del debate electoral—, solo queda esperar que las negociaciones se retomen más adelante y sobre otras bases diferentes, como han manifestado varios líderes europeos. De momento, la UE consiguió al menos firmar un tratado “paralelo”, el Tratado de Libre Comercio e Inversiones con Canadá (CETA), que se suponía iba a servir de modelo para el TTIP. Tras vencer primero las resistencias de la región de Valonia (Bélgica), que había rechazado el acuerdo en octubre de 2016, el Parlamento Europeo lo ratificaba el 15 de febrero de 2017, comenzando su aplicación provisional en abril, a la espera de su ratificación definitiva por los parlamentos nacionales (acuerdo mixto). La evolución del tratado con Canadá podría resultar relevante para una futura renegociación de un tratado con EE. UU. sirviendo de test sobre los asuntos que han hecho naufragar el TTIP. Esto es, si en la práctica funcionan las cláusulas de salvaguarda de Estados frente a inversores, si se mantienen óptimos estándares laborales y medioambientales, y si se establecen redes de protección social y reciclaje para los sectores “perdedores”. Por su parte, paralelamente al proceso de replanteamiento del TTIP, el gobierno de Londres proyecta alcanzar un tratado comercial bilateral con Washington para compensar su salida de la UE, pero este no puede firmarse hasta que Reino Unido salga formalmente del club comunitario; algo que podría prolongarse más allá de marzo de 2019.

Pactos bilaterales con Rusia y China

Como avanzábamos más arriba, las relaciones transatlánticas muy probablemente se verán alteradas por el intento de la nueva administración estadounidense de efectuar un giro estratégico mediante el cual Rusia dejaría de ser el principal rival de EE. UU., un estatus que pasaría a ocupar inmediatamente China. La potencia asiática es la única que podría disputarle la primacía económica y geopolítica cuando en algún momento del siglo XXI su poder económico se traduzca en capacidad militar e influencia política global. El giro estratégico de EE. UU., conducente a un nuevo reparto del mundo vendría a conformar una especie de “nuevo Yalta” (1945) o “nuevo Rejkiavick” (1986) donde se materialice un entendimiento similar al de, respectivamente, Roosevelt y Stalin, y Reagan y Gorbachov. Trump intentaría apoyarse en Moscú no solo para ganar un aliado en su lucha contra el auto-denominado Estado Islámico (ISIS), o para una pacificación en la frontera este de Europa, sino fundamentalmente para debilitar a Beijing, en un intento concertado de relativo aislamiento o encapsulamiento de un competidor común a EE. UU. y Rusia en Asia. Por su lado, Putin obtendría ganancias en varios frentes: superando definitivamente el relativo aislamiento ruso tras su anexión de Crimea y la imposición de sanciones; contrarrestando las presiones de la UE en relación a Crimea y en favor de una apertura democrática de Moscú; o haciéndose imprescindible para la resolución de múltiples asuntos (Irán, Siria o Ucrania). Una derivada de tal pacto sería un cambio respecto a Ucrania: en lo sucesivo EE. UU. ya no actuaría de firme garante de Kiev frente a Moscú, lo que podría derivar a un escoramiento de Ucrania hacia la órbita rusa,

mediante el levantamiento unilateral de las sanciones por parte de EE. UU. y una implementación más favorable a Moscú de los acuerdos de Minsk II, especialmente sobre la autonomía de la región del Dombás, próxima al Kremlin.

Respecto a China, habría un desmarque respecto al *Asian pivot* de Obama: ahora se trataría de lograr un gran pacto estratégico (*grand bargain*) con el principal adversario, a partir del establecimiento de líneas rojas en torno a dos asuntos: la política monetaria para reducir el déficit comercial estadounidense, y el conflicto regional en torno al mar del sur de China, como partes de un mismo trato (*deal*). Paradójicamente, la retirada del TPP, precisamente una iniciativa norteamericana, restaría claramente influencia a EE. UU. en el Pacífico en favor de China. Los primeros movimientos de Trump, como su conversación telefónica con la presidenta de Taiwán pocos días después de su victoria electoral; las declaraciones en su comparecencia en el Senado del secretario de Defensa Mattis sobre la actitud de China en su mar meridional; o la visita de este a Corea del Sur y Japón en febrero, pueden considerarse como primeros escarceos tácticos para marcar posiciones negociadoras.

Pues bien, para la UE, un escenario de ese tipo, de grandes pactos bilaterales que no la toman en cuenta, se traduciría en un debilitamiento de su posición y un claro riesgo de pérdida de autonomía. Respecto a Rusia, se ahondaría aún más la brecha entre los socios del Este (los Estados bálticos y Polonia) y el resto de socios en torno a las relaciones con Moscú. Respecto a China, una actitud beligerante de Washington podría enriquecer innecesariamente las relaciones económicas y políticas de Bruselas y de las diversas capitales europeas con Beijing.

Seguridad: el vínculo de la Alianza Atlántica

Durante la campaña electoral, el candidato Trump había declarado “obsoleta” la OTAN, amenazando con desengancharse de sus compromisos con la Alianza. La OTAN vendría a ser una organización que no sirve a los intereses de EE. UU.: ineficaz en la lucha antiterrorista, y de un alto coste económico para EE. UU. (que, pese a representar menos de la mitad del PIB agregado de la organización, contribuye aproximadamente con el 75 % del gasto militar). Más tarde, la 53.^a Conferencia anual de Seguridad de Múnich de 17 y 18 de febrero haría las veces de termómetro de las relaciones transatlánticas. Los discursos del vicepresidente Mike Pence y el secretario de Defensa James Mattis emplearon un tono tranquilizador que se distanciaba notablemente de la agresividad exhibida por el presidente hasta el momento. Ambos se refirieron a la OTAN reafirmando la centralidad del vínculo transatlántico a la vez que instaban a los socios a cumplir el objetivo de gasto del 2 % establecido en la cumbre de Gales de 2014. La canciller alemana Merkel, por su parte, afirmó la importancia del multilateralismo y de la OTAN, el compromiso alemán de alcanzar el objetivo de gasto, y la complementariedad de la OTAN y una Europa de la Defensa. Un esquema donde el Reino Unido tendría que buscar su nuevo lugar entre Bruselas y Washington para continuar con su papel protagonista en la Alianza. En la Conferencia de Munich quedó claro que la Administración Trump considera la Alianza más como un instrumento para la lucha contra el terrorismo transnacional que como un instrumento disuasorio frente a la Rusia de Putin, en claro contraste con las aspiraciones de los países bálticos y Polonia. Los anunciados encuentros de Trump con los líderes chino Xi Jin Ping y ruso Vladimir Putin irían despejando el nuevo

panorama estratégico de cara a la Cumbre de OTAN del 25 de mayo.

Posibles divergencias en Oriente Medio

Las declaraciones de Trump durante la campaña, y posteriormente las de los miembros de su gobierno como Tillerson o Mattis, dibujan un panorama muy confuso en cuanto a las verdaderas intenciones de la nueva administración en Oriente Medio. Los mensajes lanzados hasta ahora por Trump no permiten siquiera hablar de un plan general para la región. A pesar de ello, parece claro que se producirá un intento de giro estratégico hacia la región, que apunta a una serie de divergencias con la posición mantenida por la UE hasta el momento, y que podrían agravar la fractura transatlántica. La primera de ellas es Siria. Aquí la dificultad estriba en que la nueva Administración Trump habrá de compatibilizar el objetivo de derrotar a Daesh y al resto de facciones yihadistas, con la estabilización del país árabe, hoy bajo control de un Al Assad apoyado por Rusia. Pero para la UE la estabilización de Siria pasa por un acuerdo nacional de transición política que establezca un futuro sin Al Assad e incluya democratización, reforma constitucional, y descentralización territorial. Las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2016 estuvieron en la línea de lo propuesto en las sucesivas Cumbres de Ginebra (I y II), y de todas las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que cuentan con el apoyo de la UE.

En cuanto al conflicto israelí-palestino, la opción elegida por Trump se apartaría de la vía multilateral y legalista defendida por la UE. Se trataría de forzar una nueva negociación entre las dos partes a partir de un traslado de la embajada de Washington a Jerusalén, en una

misión dirigida por Jared Kushner, yerno del presidente. Esa estrategia negociadora de “Jerusalén primero” tendría como primer objetivo lograr un acuerdo de soberanía compartida de Jerusalén, y luego negociar el resto para definir los términos del acuerdo de los dos Estados: territorio, colonos, refugiados, seguridad. Respecto a Irán, antes de llegar a la presidencia, Trump había descalificado el acuerdo nuclear y había prometido desde dismantelarlo por completo, hasta renegociarlo cuando llegara a la Casa Blanca en aras de un acuerdo mejor (*a much better deal*). Pero una actitud de confrontación hacia Teherán podría resultar muy contraproducente para los intereses de EE. UU. —que necesitan la colaboración de la Rusia de Putin y de los iraníes para resolver el rompecabezas de Siria— y abriría un frente de discordia con la UE, que ha apostado muy fuerte por el acuerdo nuclear y la reintegración regional de Irán.

Gobernanza global y cambio climático

En el área de la energía y del cambio climático, también se registra un retroceso. De continuar adelante la política prohidrocarburos de Trump mencionada más arriba, la ruptura entre EE. UU. y la UE podría resultar inevitable a medio plazo. Si EE. UU. se descuelga del acuerdo firmado en París sobre cambio climático, como Trump ha afirmado que hará, no solo perdería influencia internacional, especialmente de cara a China —el coliderazgo de Xi Jin Ping junto a Obama resultó decisivo para el éxito de la cumbre— sino que obstaculizaría una de las apuestas multilaterales más exitosas de la UE, actuando como un incentivo para su incumplimiento por parte de algunos países europeos.

La respuesta de Europa y la nueva relación transatlántica

En 2017 se cumple el 60.º aniversario de la firma del Tratado de Roma (25 de marzo de 1957) que dio lugar a la Comunidad Económica Europea (CEE). Dicho aniversario confiere más dramatismo todavía a algunas elecciones clave para el continente a celebrar este año. La respuesta de Europa a la nueva Administración Trump vendrá condicionada por los resultados de algunos comicios, en especial las presidenciales en Francia (abril y mayo) y las legislativas en Alemania (septiembre). En las elecciones holandesas de marzo, el líder antimusulmán Geert Wilders ha seguido determinando la agenda política, a pesar de quedar en segundo puesto. Igualmente, con independencia del resultado, la simple amenaza de un triunfo o un incremento muy significativo de las fuerzas de la derecha xenófoba en Francia o Alemania podría condicionar la acción de los europeos en muchas cuestiones, desde las relaciones con Rusia hasta las políticas económica, migratoria o energéticas. Igualmente, la evolución económica en la zona del euro resulta un factor de vulnerabilidad política, en un contexto de bajo crecimiento previsto para 2017, aproximadamente de poco más de la mitad de EE. UU. (del 1,4 %, frente a un 2,5 %), y con una inflación por debajo del 2 % del objetivo del BCE. Así las cosas, frente al amago de giro estratégico de EE. UU., la UE tiene ante sí varias opciones de respuesta.

Una primera respuesta posible es la inacción, producto de la coyuntura electoral mencionada, así como de la división entre los 27 respecto a asuntos como Rusia, la OTAN o la defensa europea, por parte de gobiernos muy heterogéneos, algunos de ellos de corte euroescéptico, euróforo o populista: Reino Unido, Hungría o Polonia. Dadas las brechas existentes en inmigración

o política económica, que favorecen una estrategia de *divide et impera* por parte de Washington, se trata de un escenario bastante probable a corto plazo.

Una segunda respuesta sería de tipo reactivo, una especie de *Europe first* encabezada por los principales países de la zona del euro; una Europa primero, pero no en su sentido de una Europa fuerte y unida, abierta al mundo, sino de una UE en confrontación más o menos directa con Washington, replicando con proteccionismo comercial, disminuyendo la cooperación con EE. UU. en seguridad y defensa, y buscando la concertación de terceros países para abordar conflictos en otras áreas. Esta respuesta meramente reactiva, además de muy improbable —dada la presencia de gobiernos y fuerzas populistas al interior de Europa— tendría impactos negativos, por cuanto podría originar una mayor ruptura interna entre europeos, más nacionalismo, y una mayor inacción europea si cabe en la política exterior y de seguridad.

Finalmente, una tercera respuesta posible sería la profundización de la Europa de la Defensa y la Seguridad, impulsada por los principales países de la zona del euro, presentada como complementaria con la Alianza Atlántica, pero teñida de cierto enfriamiento en las relaciones con Washington. Lógicamente, una respuesta de este tipo requeriría de fuerzas proeuropeas en los gobiernos de Francia y Alemania que apuesten por un refuerzo de las capacidades comunes, en la vía hacia un futuro Ejército europeo, junto a una integración mayor en Inteligencia, ciberdefensa, y prevención de crisis. Aunque difícil, esta senda tiene al menos potencialmente un largo recorrido: en la Cumbre de Bratislava, en septiembre de 2016, el presidente francés Hollande y la canciller alemana Merkel apostaron por dar un salto cualitativo en la integración, en capacidades y logística,

mientras el Consejo (Donald Tusk) y la Comisión Europea (Jean Claude Juncker), anunciaban un fondo común de inversiones estratégicas en I+D+i como parte de un plan de implementación de la Estrategia Global de Seguridad y Defensa. Asimismo, la cumbre europea del 15 y 16 de diciembre insistió en la vía de profundizar en la vía de la cooperación estructurada permanente recogida en los tratados, en la tarea de construcción de un núcleo duro de países en torno a la llamada Europa de varias velocidades, o más bien en forma de “cooperaciones diferenciadas” que permitan a algunos países avanzar más rápido en algunas materias sin que los otros miembros queden apartados ni puedan bloquearlo. El 1 de marzo, la Comisión Europea presidida por Jean Claude Juncker presentaba un *white paper* ofreciendo cinco escenarios posibles para la UE en 2025; la respuesta en favor de la autonomía europea se sitúa en los escenarios llamados “los que quieren hacer más” y “hacer mucho más”. En este sentido, otra consecuencia no prevista del giro estratégico de EE. UU. en conjunción con el *brexit* sería el surgimiento de una Alemania fuerte en su capacidad de reorientar la política económica, impulsar la integración en defensa y seguridad, y mantener un discurso centrado en los valores y derechos europeos. La coyuntura abre la posibilidad para Berlín de dar un gran salto adelante en política exterior y liderar la relación con EE. UU.

Conclusión: fin de recorrido

A pesar de constituir uno de los bloques más integrados e interdependientes del planeta, el binomio Estados Unidos y Unión Europea afronta una evolución muy incierta. Desde la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump, el tono y el sentido de la relación transatlántica está

cambiando de manera fundamental, tanto por el lado de un Estados Unidos que no cree en el proyecto de la Unión Europea, como por una UE dividida que no termina de creer en sí misma. Estamos asistiendo a un fin de etapa donde el patrón de relaciones entre EE. UU. y Europa desde la posguerra hasta hoy que ha regido durante siete décadas muestra signos de agotamiento. Con el cambio de administración, el interés estratégico de EE. UU. hacia Europa como actor destacado en la globalización ha disminuido mientras que la fractura de la UE amenaza con convertirse en un factor de desestabilización global. A pesar de que los vínculos económicos, políticos y sociales continuarán siendo muy estrechos entre ambas orillas, la mayoría de los principios sobre los que se asentaba la relación —mercados abiertos, libertades y derechos, la Alianza Atlántica como paraguas de seguridad norteamericano, una relación privilegiada respecto a otros actores— podrían sufrir serias alteraciones. En realidad, por un tiempo indeterminado, con independencia de las políticas concretas de EE. UU., la sola presencia de Trump en la Casa Blanca continuará haciendo las veces de “sexta columna” de los populistas xenóforos en suelo europeo.

Para Europa, el nuevo posicionamiento de EE. UU. tiene un impacto claramente negativo principalmente en lo que tiene que ver con la ruptura con el multilateralismo de la Administración Obama y su sustitución por un enfoque bilateral. Ello supone un golpe frontal a la posición de la UE favorable a los marcos multilaterales, tal y como queda plasmado en la Estrategia de Seguridad Global de la Alta Representante Mogherini, con Naciones Unidas como marco de referencia donde se han podido concretar el acuerdo de París de cambio climático o el acuerdo nuclear de Irán. La relevancia global de Europa quedaría de este modo en

entredicho. En el peor de los casos, no hay que descartar que en el futuro inmediato este distanciamiento dé lugar a tensiones o enfrentamientos en asuntos críticos para ambos, desde el comercio o la política monetaria hasta Ucrania.

Los difíciles procesos electorales de 2017 ponen a prueba el proyecto europeo y dibujan un panorama inestable a corto plazo. A pesar de la difícil coyuntura, sin embargo, no puede descartarse algún aspecto potencialmente positivo, si las renegociaciones de la Administración Trump en varios frentes consiguen desatascar algunos diálogos con Rusia o China. Ello comportaría, por ejemplo, la renuncia de EE. UU. a conducir en lo sucesivo “guerras imperiales”; un mejor entendimiento con Rusia y avances en la pacificación de conflictos en Ucrania o Siria; o una revisión de los futuros mega acuerdos comerciales (una vez descartados el TPP y TTIP) en clave de mayor protección social. Incluso otras derivadas: para Europa, la “retirada” de EE. UU. de América Latina y del Pacífico podría abrir oportunidades de una mayor presencia política y empresarial. Pero por encima de todo, un patrón o debilitamiento de la OTAN podría estimular una mayor integración en defensa y seguridad y a la postre una mayor autonomía europea.

Está por ver qué tipo de respuesta a Trump se impondrá en la UE, y qué impacto tendrá una “doctrina Trump” en las relaciones transatlánticas. En todo caso, cabe esperar un periodo turbulento de reajustes al menos hasta las elecciones *mid-term* al Congreso de noviembre de 2018. Parece claro que EE. UU. y la UE continuarán siendo mutuamente necesarios, si bien de otra manera diferente a la del pasado reciente, y eso es algo a lo que los dos tendrán que acostumbrarse.

UE 2016: un paso más para ser un poder global relevante

José Manuel Albares y Carlos Carnero

Introducción

La política exterior de la Unión Europea tiene una doble utilidad. Por un lado, permite que la Unión como tal pueda posicionarse y actuar internacionalmente. Es, por tanto, la expresión externa de la propia existencia de la UE. Por otro lado, proyecta con más fuerza la acción exterior de los Estados miembros. Actuando juntos y coordinadamente con la Unión Europea, la fuerza y la eficacia de las posiciones europeas se multiplican. La Unión Europea tiene ventajas comparativas evidentes para desplegar una acción exterior con impacto. Su peso demográfico y económico le otorga una influencia diplomática enorme. La UE es el primer actor comercial del planeta y cuenta con una de las monedas más sólidas y solventes: el euro. Es el primer donante mundial de ayuda al desarrollo. La UE es un actor clave para el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales y un referente de primer orden en materia de derechos humanos, democracia y Estado de derecho. Sin embargo, la definición y el diseño de la política exterior de la UE son complejos. Definir qué es el interés europeo no es sencillo, mientras que los distintos intereses nacionales de cada país de la UE

están plenamente identificados. Mientras el interés europeo siempre aparece difuminado, los intereses nacionales son nítidos. Por eso, en buen número de ocasiones y ante los asuntos más delicados, justo cuando más necesario sería un enfoque común en política exterior, los miembros de la UE se dividen. Además, la dirección de la política exterior de la Unión tiene distintos actores. Así lo estableció el Tratado de Lisboa (2009), recogiendo el contenido de la Constitución Europea elaborada por la Convención (2003). El Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados miembros, define los principios y las directrices generales. La alta representante, hoy Federica Mogherini, que preside los Consejos de Asuntos Exteriores a los que asisten los ministros de Asuntos Exteriores de los países de la UE, es la encargada de impulsar de manera coherente la acción exterior de la UE. Para ello, cuenta con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que funciona como un servicio diplomático de la Unión Europea a través, actualmente, de 139 delegaciones y oficinas distribuidas por todo el mundo. Por último, el presidente de la Comisión es también competente para las relaciones exteriores de la UE. Así, por

ejemplo, en materia migratoria, el tema que ha ocupado las agendas políticas de todos los Estados miembros de la UE en los últimos dos años, el presidente del Consejo, Donald Tusk, convocó la Cumbre de La Valetta con los países africanos a finales de 2015 y el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, convocó la Cumbre de Bruselas con los países de los Balcanes más afectados por la crisis de los refugiados.

No hay política exterior creíble sin respuesta militar creíble ante determinadas amenazas. Ese es, sin duda, el aspecto más débil en la acción exterior de la Unión. La UE ha enviado numerosas misiones de paz al exterior, ha participado en operaciones de desarme, de prevención de conflictos y de asistencia militar, pero sigue sin tener una capacidad operativa real que garantice la seguridad. Este aspecto sigue recayendo exclusivamente en las fuerzas de los Estados miembros y en las coaliciones que quieran armar. Desde enero de 2007, la UE cuenta con una fuerza de reacción rápida formada por dos agrupaciones tácticas de 1500 efectivos cada una. Sin embargo, las crisis se han sucedido en el entorno de la UE sin que se las utilice.

En un momento de crisis como el presente, tras la opción británica por el *brexít*, la política exterior es una de las vertientes de la UE que pueden fortalecer un nuevo avance en la construcción europea.

Un contexto geopolítico marcado por el Daesh y las migraciones

La presencia de Daesh en Oriente Medio: la clave para la seguridad y la estabilidad

La Unión Europea ha tenido que hacer frente a un contexto geopolítico difícil y complejo a lo

largo del pasado año. El principal escenario de preocupación para la Unión ha seguido siendo, un año más, Oriente Medio. En esa región radican los dos grandes desafíos que tiene ante sí la UE en materia de política exterior y de seguridad: el terrorismo y la crisis de los refugiados. El desafío terrorista del autodenominado Daesh, instalado en Siria e Irak y con ramificaciones en otros países como Libia, se ha convertido de manera duradera en la gran amenaza para la seguridad en las calles de Europa y en el gran foco de inestabilidad en el vecindario europeo. Los atentados terroristas de Daesh o de individuos que habían prestado juramento a Daesh han continuado en 2016. Francia y, en menor medida, Alemania siguen siendo los países más directamente afectados.

En 2016, el atentado utilizando un camión para arrollar civiles en la ciudad de Niza el pasado 14 de julio fue el más grave de todos, causando 85 muertos e instaurando un nuevo método terrorista –igualmente brutal, pero simple de organizar–. Este tipo de atentado ha tenido su emulación en Alemania, donde el 20 de diciembre pasado 12 personas perdieron la vida en un mercadillo navideño en Berlín de idéntica manera. También sigue abierta la crisis de los refugiados en la Unión, especialmente los provenientes de Siria. Sin embargo, su número se ha reducido sensiblemente. Alemania, el país más afectado, ha visto cómo las llegadas se han reducido en un 69 % entre 2015 y 2016.

En ese mismo contexto, dos hechos muy relevantes están cambiando el equilibrio sobre el terreno en la guerra contra Daesh. Por un lado, en diciembre, el ejército de Bashar el Assad tomaba Aleppo, ciudad arrasada en la que sus 250.000 habitantes han tenido que sobrevivir durante semanas bajo un intenso fuego artillero. Por otro lado, en Irak, el ejército, junto con las milicias chiíitas y sunitas, ha lanzado la batalla

de Mosul para retomar el control de la capital de Daesh. Otro hito importante de la lucha contra Daesh ha sido la toma de Sirte, su feudo en Libia, por parte del gobierno de unión nacional de ese país el 6 de diciembre.

En esa región, Turquía, socio fundamental de la Unión Europea para hacer frente a la crisis de los refugiados sirios, se ha visto desestabilizada no solo por repetidos atentados que solo en 2016 han causado 295 víctimas, sino también por un intento de golpe de estado el pasado 15 de julio, seguido de una purga extensa y profunda en la administración, con la expulsión de 120.000 funcionarios, y el cierre de 160 medios de comunicación social.

La elección de Donald Trump y las dudas en la relación trasatlántica

La victoria de Donald Trump en las pasadas elecciones presidenciales estadounidenses sorprendió a la opinión pública europea. No se contaba con ello. Inmediatamente, sus declaraciones durante la campaña electoral, plantearon dudas e incertidumbres sobre cómo se conducirá la relación entre la Unión Europea y Estados Unidos en los próximos años. En especial en dos ámbitos: el de seguridad y el comercial. Los planteamientos abiertamente proteccionistas de Trump –*America first*– han chocado con el espíritu de la negociación del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP). Igualmente, sus declaraciones sobre la posibilidad de renegar de la OTAN si Europa no paga por su propia seguridad, así como su preferencia por los líderes fuertes, en especial Vladimir Putin, plantearon muchos interrogantes en numerosas cancillerías europeas. Los compromisos adquiridos durante su campaña electoral por Donald Trump en materia migratoria también han hecho planear

la posibilidad que se reinstaure la solicitud de visado a los ciudadanos europeos para entrar en Estados Unidos.

Los primeros gestos de los líderes políticos europeos fueron significativos. La líder de la extrema derecha francesa Marine Le Pen fue la primera dirigente política europea en felicitarle vía Twitter. La primera foto conocida de Trump con un político europeo tras su elección fue para el populista británico pro-*brexit* Nigel Farage. También saludó rápidamente la victoria de Trump el líder antieuropeo holandés Geert Wilders. Sin embargo, Angela Merkel y François Hollande fueron mucho más comedidos. La alemana mostró su disposición a colaborar con la nueva administración, pero “poniendo por delante valores y principios que no pueden cuestionarse”. El presidente francés fue más lejoso y llamó a estar “vigilantes, ya que se abre un periodo incierto”. Por su parte, la alta representante Federica Mogherini insistió en que “los lazos entre la UE y EE. UU. son más profundos que cualquier cambio político”. Sin duda, los vaivenes que la relación trasatlántica pueda sufrir serán la clave de la política exterior de la UE en 2017 y en adelante.

Los cambios en América Latina marcan la agenda exterior de la Unión Europea

América Latina ha ocupado la política exterior de la Unión en 2016 como hacía años que no se producía. Varios hechos han contribuido a ello: el proceso de paz en Colombia tras 52 años de conflicto armado, rechazado en el referéndum del 2 de octubre de 2016 por el 50,21 % de votos y, finalmente, retomado gracias al segundo acuerdo de paz votado por el Congreso colombiano el pasado 30 de noviembre; la continua y abrumadora tensión política en

Venezuela; y, sobre todo, el cambio en las relaciones internacionales de Cuba, con el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos en julio de 2015, seguido por el primer viaje de un presidente estadounidense desde hacía 90 años a la isla (Barack Obama visitó oficialmente La Habana el 20 de marzo), todo ello culminado por la desaparición de Fidel Castro, el 25 de noviembre.

La influencia del entorno socioeconómico en la política exterior de la Unión Europea

Hoy en día, la frontera entre lo interior y lo exterior ha desaparecido. En política exterior inciden factores geopolíticos, económicos y sociales. El contexto internacional, es mucho más que las meras relaciones bilaterales. Por eso, dos hechos han sido especialmente relevantes para la Unión Europea en los últimos meses.

Uno, la revelación por parte de 108 medios de comunicación de los denominados papeles de Panamá, documentos del despacho de abogados panameño Mossack Fonseca que han dejado al descubierto la forma de operar de los paraísos fiscales. Materia en la que la Unión Europea puede y debe desplegar una presión eficaz a favor de su control y desaparición, como reclama cada vez con más fuerza la opinión pública.

El otro, la enorme sanción de 13.000 millones de euros de Bruselas a la compañía Apple por haberse beneficiado entre 2003 y 2014 de ventajas fiscales en Irlanda que distorsionaban la competencia. Tanto Apple como el gobierno de Dublín, que habían pactado el régimen fiscal sancionado, han recurrido la decisión, pero la multa marca un hito de la Unión Europea frente a las multinacionales y los países que actúan de forma desleal en base a ventajas impositivas.

La nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea

Dando un paso de gran importancia, la alta representante presentó al Consejo Europeo en junio de 2016 una nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, bajo el nombre *Una visión compartida, una acción común: una Europa más fuerte*.

En ella, Federica Mogherini –cuya gestión, tras dos años y medio de mandato, es valorada positivamente por los Estados miembros, las instituciones comunitarias y la opinión pública– establece como primera justificación de la misma que “los objetivos e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho”, partiendo de la base de que ninguno de los Estados miembros de la Unión puede hacer frente, por sí solo, a los desafíos que tienen por delante.

La UE se presenta como actor global civil y militar, pero con un poder limitado. De hecho, la nueva Estrategia formula un planteamiento de la Unión Europea en el escenario internacional como *soft power* que usa su influencia e integra varios instrumentos, civiles y militares, para hacer frente a las crisis y conflictos internacionales.

Entre los desafíos que debe encarar la UE se señalan el terrorismo, la proliferación nuclear, los conflictos regionales, la criminalidad organizada, la cibercriminalidad, la piratería, la seguridad energética y el cambio climático, todos ellos mundiales, siendo el marco natural para su resolución, por tanto, la Unión.

Igualmente, también se constata que la UE no puede, ella sola, hacerlo todo y propone que actúe unida en lo interno y promueva alianzas estratégicas con otros países y bloques regionales.

La Estrategia establece cinco prioridades en la acción exterior de la UE.

En primer lugar, la seguridad en un sentido amplio. Las amenazas para la Unión, en consecuencia, van más allá de las militares. Así, el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética aparecen específicamente mencionadas. Una de las respuestas que propone la Estrategia es la seguridad colectiva de Europa que debe venir tanto de la acción colectiva de los Estados miembros como de la cooperación en el seno de la OTAN.

La segunda prioridad es la resiliencia estatal y social de nuestros vecinos orientales y meridionales. La Estrategia establece un claro nexo entre la situación interna de los Estados miembros y la estabilidad y el desarrollo de los países y sociedades al este de la UE hasta el Asia Central y al sur de la UE hasta el África Central. En ese marco sitúa la Estrategia el proceso de adhesión de los candidatos orientales y de Turquía. La construcción de la seguridad en el vecindario europeo es pues un objetivo de la Unión.

La tercera prioridad de la Estrategia es el enfoque integrado de los conflictos. Señala específicamente los casos de Siria y Libia, en los que las dimensiones a abordar son locales, nacionales, regionales y mundiales.

Como cuarta prioridad se fija el apoyo a órdenes regionales de cooperación en Europa, por supuesto, pero también en el Mediterráneo, en Oriente Próximo y África, en todo el Atlántico, en Asia y en el Ártico.

Por último, la Estrategia propugna una gobernanza mundial para el siglo XXI en la que la UE aboga por unas Naciones Unidas fuertes como sujeto central del orden basado en las normas del derecho internacional.

La relación exterior de la UE en 2016: entre la tensión y la colaboración

Migraciones y refugiados marcan las agendas nacionales con Turquía como socio central

Los movimientos migratorios han sido en 2016 la clave para explicar el estado de las opiniones públicas europeas y muchos de los resultados electorales. Sin duda, la inmigración ha sido el elemento más determinante para entender el triunfo del *leave* en el referéndum británico. Muchos británicos optaron por votar a favor de la salida del Reino Unido de la UE en base a lo que consideraban un descontrol en la libre circulación de personas y en la entrada de emigrantes a ese país. Igualmente, el auge de los movimientos de extrema derecha y los populismos por toda Europa debe mucho a esa percepción. Las elecciones holandesas en marzo de 2017, las francesas en mayo y las alemanas en septiembre no escapan, con total seguridad, a un debate centrado en esta temática.

Las fronteras de la Unión Europea han estado sometidas a una gran presión desde 2015, tanto por la llegada de refugiados, fundamentalmente desde Siria, como por las migraciones económicas a través del Mediterráneo. Ese año, 2015, las entradas en la Unión alcanzaron la cifra de 1,8 millones. En 2016, sin embargo, la caída ha sido sustancial, según las cifras de Frontex: 500.000 entradas. Los cálculos de Naciones Unidas arrojan los mismos datos: una reducción de más del 70 % en las entradas. En buena medida, esta bajada se ha debido al acuerdo alcanzado entre la UE y Turquía en marzo de 2016. El mejor ejemplo lo arrojan las entradas por Grecia, que se han reducido hasta un 79 % de un año a otro. Lo mismo se observa en las entradas a través de los Balcanes, con una caída superior al 80 %. A pesar de esta

reducción en las cifras, las mismas siguen siendo muy superiores a las de los años previos a la crisis de los refugiados.

Sin embargo, dado que las causas que originan estos desplazamientos de población continúan –inestabilidad y guerra en Siria y Oriente Medio y falta de desarrollo en África– el cierre de una ruta migratoria conlleva la apertura de otra. Los flujos migratorios por el Mediterráneo central, en especial desde Libia hacia Italia, han crecido un 18 % entre 2015 y 2016. También han aumentado las muertes en el Mediterráneo en un 38 %, de 3175 en 2015 a 4400 en 2016. Las nacionalidades de entrada a la UE no han variado: sirios (88.000) y afganos (50.000) siguen estando a la cabeza.

Las opiniones públicas europeas se encuentran fuertemente polarizadas ante esta situación. Angela Merkel sufrió una importante caída de popularidad, en buena medida, por sus posiciones favorables a la acogida de emigrantes. La continuación del conflicto en Siria y la inestabilidad en Libia presagian el mantenimiento de una presión constante sobre las fronteras europeas.

Más grave aún es el regreso de combatientes de Daesh a los países de la Unión Europea, por lo que representa de amenaza de primer orden para la seguridad europea, sin olvidar sus posibles consecuencias políticas en año electoral en países como Francia y Alemania. Por ello, Alemania, Austria, Francia, Suecia, Dinamarca y Noruega mantienen controles de frontera en el área Schengen.

Turquía se ha convertido en el principal socio de la UE en materia migratoria. Así se estableció en la Cumbre sobre Refugiados del 29 de noviembre de 2015, que adoptó un doble diálogo con Turquía: relanzó la candidatura a la adhesión a la UE y la convirtió en socio clave en materia migratoria y de refugiados. Como resultado de

aquella cumbre se ha activado un plan de acción conjunto sobre gestión de migraciones y refugiados. Se incrementó la financiación del fondo de apoyo a los refugiados en Turquía hasta los 3 billones de euros para el periodo 2016-2017 y se aceleró la liberalización de visados a los ciudadanos turcos. Turquía también ha estado en la agenda exterior de la UE por el intento de golpe de estado del pasado 15 de julio. La UE reaccionó rápidamente condenando el golpe y solicitando respeto a la democracia, los derechos y libertades fundamentales, subrayando la necesidad de que no se violen los principios del derecho a un juicio justo. La UE enmarcó esta llamada dentro de la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluido el Protocolo 13 sobre abolición de la pena de muerte.

Continúa igualmente la tensión entre Turquía y Chipre, con la posición ya tradicional de la UE de apoyo a la soberanía de Chipre, incluida sobre su Zona Económica Exclusiva. A falta de confirmar, las perspectivas de un arreglo tras décadas de división son más cercanas que nunca a inicios de 2017.

La compleja búsqueda de la asociación oriental

La consecución de la estabilidad y el desarrollo en el vecindario oriental de la UE es un objetivo tradicional de las relaciones exteriores de la Unión.

Migración, terrorismo y seguridad energética son asuntos que no pueden desligarse de la estabilidad y el desarrollo de los países al este de la UE. La crisis de los refugiados y la tensión con Rusia a cuenta de Ucrania han relanzado la reflexión en Bruselas y en muchas capitales europeas respecto a las acciones a llevar a cabo en esa región según el grado de integración futura

que se prevé con cada uno de los países y el grado de avance en las reformas que la UE quiere concretar con y en cada uno de ellos. En mayo de 2016, la reunión ministerial de la Asociación Oriental volvió a reiterar los principios sobre los que debe construirse esa relación: democracia, estabilidad y desarrollo.

Tres países (Georgia, Moldavia y Ucrania) han seguido avanzando en la ejecución de sus acuerdos de asociación con la UE, que han encontrado escollos importantes en las reformas institucionales que deben introducirse. En los casos de Georgia y Moldavia, estos acuerdos entraron en vigor el 1 de enero de 2016. Para Ucrania, dada su crisis interna, el acuerdo está siendo aplicado provisionalmente. La situación interna del país ha seguido siendo una fuente de preocupación en la agenda exterior europea y elemento central de la relación UE-Rusia. Tanto su estabilidad política, muy precaria y tensa, como su sostenibilidad económica dependen del apoyo y la ayuda de la UE. Al mismo tiempo, Bruselas insiste en la necesidad de atajar las debilidades estructurales en materia de derechos y libertades y de lucha contra la corrupción, que siguen pesando sobre el futuro inmediato. Continúa también de manera intensa la cooperación energética con Ucrania, que debería concretarse en un acuerdo de asociación estratégica de energía que se está negociando.

El futuro de la relación UE-Ucrania es inseparable de su relación con Rusia y, a su vez, marca de manera abrumadora la agenda UE-Rusia. La línea mantenida de manera constante por la UE desde el inicio de la crisis en Ucrania se reiteró el 17 de octubre de 2016 en el Informe PESC del Consejo Europeo *Nuestras prioridades 2016*. En él se indica que “la UE no reconoce la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol, que ha llevado a aplicar medidas restrictivas a Rusia (seguidas de medidas de retorsión de Rusia), ni tampoco

reconoce las elecciones en la península de Crimea”. La política exterior de la UE impulsada por Alemania exige la aplicación integra de los Acuerdos de Minsk de 2014 y 2015. La UE une la continuidad de las medidas restrictivas a Rusia a la puesta en marcha total de esos acuerdos. Por tanto, la desestabilización de Ucrania seguirá teniendo un impacto considerable en las relaciones de Rusia con la Unión y limitando el diálogo entre ambas. De hecho, el Informe del Consejo reconoce ese impacto, que también se explica por las acciones de Rusia en Siria desde 2015, que reducen aún más el espacio de diálogo bilateral.

La agenda exterior de la UE hacia el Este no solo ha estado centrada en las relaciones bilaterales, sino que también sigue de cerca la evolución interna de cada uno de esos países. Así, en Georgia, los conflictos en Osetia y Abjasia del sur siguen abiertos. La UE apoya la integridad territorial y la soberanía de Georgia y la resolución del conflicto a través de su representante especial de la Misión de Monitoreo para el sur del Cáucaso y Georgia. Azerbayán es otro país cuya evolución interna sigue muy cerca la UE, teniendo en cuenta que es clave para la diversificación de las fuentes energéticas de los países comunitarios. Por ello, la UE intenta alcanzar un nuevo acuerdo global para sus relaciones. Dos han sido en 2016 los principales obstáculos para ello: el conflicto en Nagorno-Karabaj y el balance en materia de derechos humanos. Por último, con Bielorusia sí ha habido avances en 2016. El Consejo decidió levantar la mayoría de las medidas restrictivas, subrayando, sin embargo, las deficiencias en materia de derechos humanos y democracia y condenando la aplicación de la pena de muerte, para la que urge una moratoria de las ejecuciones.

El terrorismo y las migraciones han dado también un nuevo enfoque a las relaciones de la

UE con los países de los Balcanes. El año pasado se tomó la decisión de preparar un Plan 2017-2019 para asistencia regional a los Balcanes en materia de terrorismo, crimen organizado y seguridad fronteriza financiado por el instrumento de preadhesión. En la misma región, la politización y el riesgo de violencia en Kosovo aconsejó prorrogar la Misión Europea para el Estado de derecho (EULEX) hasta junio de 2018. Igualmente, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas votó la renovación de la operación militar de la UE en Bosnia-Herzegovina (EUFOR/ALTHEA). Por último, la negociación de adhesión con Serbia ha seguido avanzando desde que se abrieran los dos primeros capítulos en diciembre de 2015.

La falta de oportunidades se mezcla con la radicalización y las migraciones en el Mediterráneo

La frontera entre la Unión Europea y África es la más desigual del Planeta, independientemente del indicador con el que se mida. Las diferencias entre la renta per cápita de la UE y la de los países africanos llega a ser de 1 a 30. La tasa de natalidad media en el continente africano es de 4,7 hijos por madre frente a una tasa media europea que ronda el 1,6. A todo esto hay que añadir una profunda falta de perspectivas laborales para los jóvenes de un continente en el que en muchos países los menores de 25 años superan el 50 % de la población. La presión migratoria sobre la frontera sur de la UE responde a esta realidad.

La Cumbre de La Valetta entre la UE y África se centró en estos aspectos de los movimientos migratorios desde el vecindario sur de Europa. La idea fue atacar las raíces profundas de este fenómeno y no solo las migraciones en sí. Para

ello, se han puesto en marcha planes específicos en cinco países piloto: Etiopía, Mali, Níger, Nigeria y Senegal. A este fenómeno migratorio se ha unido la vulnerabilidad de muchos países africanos ante la radicalización, el extremismo y el terrorismo, desde Libia y la franja del Sahel, donde el grupo Boko-Haram se ha convertido en el ejemplo más macabro del extremismo yihadista, hasta Somalia en el Cuerno de África.

En 2016 la lucha contra el terrorismo y la prevención de la radicalización, el apoyo al sector de la seguridad y la gestión de fronteras han ocupado una gran parte de la política exterior de la UE hacia el Mediterráneo y África. Así, en Libia la UE apoya con 100 millones de euros al Gobierno de Acuerdo Nacional. En Mali, la financiación de la UE sigue siendo clave para la puesta en marcha del plan de paz firmado en 2015.

En el conflicto israelí-palestino no ha habido avances sobre el terreno, ni cambios en la postura de la UE, que sigue apoyando la solución de dos Estados y condenando los asentamientos por ser “ilegales y un obstáculo para la paz y amenazar la solución de dos Estados”, como han recordado en varias ocasiones la alta representante y el Consejo Europeo. La última iniciativa en apoyo de la solución de dos Estados ha sido la convocatoria en París de una cumbre a la que han acudido todos los países de la UE y la alta representante, además de representantes de otros 42 Estados.

América Latina, más presente en la política exterior de la UE pero lejos del peso de la región

La relación de la UE con América Latina ha ido perdiendo importancia en la acción exterior de la Unión desde mediados de los noventa. El

deshielo en la relación entre Estados Unidos y Cuba, la esperanza de paz en Colombia y la permanente tensión en Venezuela han dado mayor relieve a esta región en la diplomacia europea en 2016.

El momento más importante ha sido, sin duda, la normalización de las relaciones UE-Cuba, que desde hace 20 años se guiaban por la llamada Posición Común, que condicionaba las relaciones institucionales a los avances democráticos y de derechos humanos en la isla, sin haber alcanzado ninguno de sus objetivos declarados. El pasado 12 de diciembre, en Bruselas, la alta representante para la política exterior de la UE, Federica Mogherini, y el ministro de Asuntos Exteriores de Cuba, Bruno Rodríguez, rubricaron el fin de esa política. El nuevo enfoque de relación gira en torno a tres ejes: el diálogo político, que incluye la gobernanza y los derechos humanos; la cooperación, que abre la puerta a mayor inversión en desarrollo; y el económico y comercial, que facilitará los intercambios económicos y la inversión de la UE, que ya es el primer inversor mundial en Cuba y su segundo socio comercial, solo superado por Venezuela. Todo hace prever que la relación UE-Cuba se intensificará de manera muy significativa en los próximos años.

El pasado año supuso también un punto de inflexión para la paz en Colombia. Las negociaciones entre Colombia y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) culminaron en un acuerdo de paz que fue sometido a referéndum, y rechazado, a finales de 2016. A pesar de ello, ambas partes, Gobierno y guerrilla, han decidido mantener su hoja de ruta de cese definitivo de la violencia. La UE no ha jugado un papel de primer nivel en el proceso de paz en Colombia, pero sí ha estado

presente a través del ex ministro de exteriores irlandés Eamon Gilmore, representante especial de Federica Mogherini. Como apoyo al proceso de paz, la Unión constituyó un fondo fiduciario de 95 millones de euros, formalizado el pasado mes de diciembre, en presencia del presidente colombiano José Manuel Santos y centrado en proyectos de reconstrucción en las zonas rurales del país. El final definitivo de este proceso con la guerrilla de las FARC, así como la culminación de un acuerdo similar con el otro grupo guerrillero activo en Colombia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), estarán necesariamente en la agenda exterior de la UE.

Venezuela, el tercer país que ha aparecido con asiduidad en la agenda exterior de los países de la Unión, no ha tenido la misma atención que los dos anteriores por parte de la política exterior de la UE. La intensa labor de mediación del expresidente José Luis Rodríguez Zapatero es en estos momentos el principal instrumento europeo para facilitar un acuerdo a la tensa y compleja situación en Venezuela. El Consejo emitió una declaración sobre Venezuela en julio pasado en la que apoyaba “plenamente la labor de mediación del expresidente José Luis Rodríguez Zapatero”. La misma declaración pedía a la alta representante mantener contactos frecuentes con el Rodríguez Zapatero. No obstante, esa labor carece de un respaldo formal estable por parte de la UE, como el que supondría el nombramiento de representante especial para que el apoyo de la UE a la labor de mediación desplegara todo su potencial.

La Cumbre UE-Celac en el segundo semestre de 2017 será el momento de concretar si América Latina, más allá de sus crisis, ha vuelto realmente a la agenda europea.

¿Qué podemos esperar en 2017 y más allá?

La política exterior de la UE sigue muy lejos de influir globalmente al nivel de su peso demográfico y económico en el mundo. La realidad nacional se impone en los asuntos más espinosos a la acción común. Sin embargo, la necesidad vital de la UE de dar un salto hacia adelante en su integración para contrarrestar el efecto del *brexit* y el posible desenganche estadounidense de la seguridad europea pueden ser una oportunidad, un catalizador, para dar un paso definitivo a una acción exterior común y coordinada, especialmente en los asuntos más graves que afecten a la seguridad y la libertad de los europeos. Aquellos en los que hasta ahora, menos margen de acción ha tenido la acción europea.

De hacerse, se trataría de una contribución sustancial a la culminación de la unión política europea, ahora que la UE cuenta desde hace años con todos los instrumentos institucionales y los recursos económicos necesarios para ser y actuar como un poder global relevante en el mundo. A la suma de ambos factores le sigue faltando –aunque se den cada año, como en 2016 se ha hecho, pasos para reducir tal carencia– la suficiente voluntad política para ejercer como tal poder.

Conviene no engañarse: si en algún terreno se notaría el efecto divisivo y de marcha atrás de

una victoria electoral populista en alguno de los grandes Estados miembros de la UE en 2017 sería en la política exterior y de seguridad común, algo que pagarían con creces la ciudadanía de la Unión y la de sus socios, aliados y vecinos en cualquier parte del mundo.

Un mundo que necesita más que nunca una UE fuerte y decidida en la gestión de los asuntos globales, sean estos el fomento del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, el libre comercio regulado social y medioambientalmente frente al proteccionismo o la desregulación, el combate contra el cambio climático, la solución negociada de los conflictos, la lucha contra el terrorismo, la defensa del derecho internacional y el apoyo a las Naciones Unidas y su nuevo Secretario General –el europeo y ex primer ministro portugués Antonio Guterres– y, en fin, la promoción y de la libertad, la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho como valores y conquistas universales y no relativizables.

Una tarea, la de convertir la UE en un poder global relevante, a la que, por convicción, trayectoria e interés, España, tras dos años como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y habiendo dejado atrás muchos meses (incluyendo buena parte de 2016) de gobierno en funciones, puede y debe aplicarse con esmero, como se reclama en Bruselas y otras capitales comunitarias.

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

Francisco Aldecoa Luzárraga

Consideraciones generales

Durante el año 2016 se ha producido una inflexión en el desarrollo de la política de seguridad y defensa, que se inscribe en los cambios profundos en materia de seguridad y defensa que vive el vecindario europeo desde el 2013. El presente artículo analiza las innovaciones que se están produciendo en materia de política de defensa desde hace algo más de un año, especialmente como consecuencia del creciente papel que está jugando la Unión Europea como factor global normativo y diplomático desde mediados del siglo *xxi*, así como las perspectivas que se están abriendo desde la aprobación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, en junio del año 2016.

La necesidad de fortalecer y transformar la política común de seguridad y defensa (PCSD)

en una auténtica política de defensa europea autónoma surge en gran medida, aunque no únicamente, debido al incremento de los riesgos y amenazas a los que se enfrenta Europa en los últimos años. La innovación fundamental en la materia consiste en la transformación de la política europea de seguridad y defensa (PESD), que hasta ahora consistía básicamente en operaciones de gestión de crisis en el exterior, en una auténtica política de defensa, que implica la obligación de defensa mutua en caso de una agresión exterior a cualquiera de los países miembros de la Unión.

A lo largo de estas líneas analizaremos cómo en el marco de la Estrategia Global de Política Exterior se está desarrollando la política de defensa europea, a pesar de que dicha estrategia se aprueba en las mismas fechas en las que tiene lugar el referéndum británico sobre el *brex*it,

lo que va a hacer que la estrategia pasara bastante desapercibida y en los medios de comunicación no se visualizara la trascendencia de la misma. En contra de lo que podría pensarse, la salida del Reino Unido de la Unión Europea de hecho no está impidiendo la aplicación de la política de defensa europea.

Génesis y desarrollo de la política de defensa europea

Como es sabido, la necesidad de abordar la cuestión de la seguridad y la defensa en la construcción europea está presente desde su origen en 1951, como consecuencia de la iniciativa, recién firmado el Tratado de París creador de la CECA, del Plan Pleven para la creación de la Comunidad Europea de defensa, en aquel momento impulsada por la política de bloques y la amenaza soviética. Este proyecto fracasará en 1954, debido a la no ratificación francesa del correspondiente tratado, a causa en gran medida de la muerte de Stalin y la nueva política de coexistencia pacífica de Nikita Krushev.

Hasta después de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desaparición del sistema de bloques no volverán a surgir iniciativas en materia de seguridad y defensa. Será con el Tratado de Unión Europea de Maastricht, de 1992, con el que se pasa de una Comunidad Europea de naturaleza económica a una Unión Europea de naturaleza política y a partir de entonces se desarrollará, de forma progresiva, una política exterior y de seguridad común (PESC) de carácter intergubernamental.

A partir de 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, nacerá la figura del alto representante para la PESC (siendo Javier Solana el primero de ellos durante diez años), embrión del actual alto representante para Asuntos

Exteriores y Política de Seguridad. En ese momento se pondrá en marcha la política europea de seguridad y defensa (PESD), utilizando la Unión Europea por vez primera fuerzas armadas para operaciones de gestión de crisis en el exterior. A partir de entonces, y hasta nuestros días, se desarrollarán treinta y cuatro operaciones de gestión de crisis cívico-militares, de las cuales casi la mitad siguen en funcionamiento.

Sin embargo, el fundamento de la PCSD actual será consecuencia del debate que surge en la Convención Europea de 2002-2003, en la que se plantea la necesidad de profundizar y reformar los aspectos centrales del papel de Europa en el mundo, así como de la PESD, configurando la PCSD a través de tres grandes innovaciones: la alianza defensiva, la cooperación estructurada permanente y la Agencia Europea de Defensa. La PCSD será recogida por vez primera en el tratado constitucional que surge de la Convención.

Como es sabido, el tratado constitucional no entró en vigor, como consecuencia de los resultados negativos de los referéndums en Francia y Países Bajos de mayo de 2005. Sin embargo, los elementos sustantivos del mismo, y concretamente los relativos al papel de Europa en el mundo y la PCSD, serán rescatados a través del Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007.

La política de defensa de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa

Con el objetivo de conseguir una defensa común, el Tratado de Lisboa dará un paso fundamental al abordar por primera vez la cuestión de la previsión de instrumentos de una defensa propia para la Unión, superando el carácter exclusivo de la gestión de crisis. Para ello, mejorará los instrumentos existentes de la PESD,

ampliando los casos en los cuales pueden llevarse a cabo misiones Petersberg (incluso destinadas a la prevención del terrorismo). Se permite además que una misión de la Unión sea encargada a un Estado o a un grupo de Estados miembros y se simplifican los procedimientos de financiación de las misiones.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa establece las nuevas instituciones de la PCSD: la alianza defensiva, que implica la defensa territorial (art. 42.7 del TUE); la cooperación estructurada permanente (art. 42.6 del TUE) y la Agencia Europea de Defensa (arts. 42.3 y 45 del TUE), que tiene por objeto reforzar la cooperación en materia de capacidades. Nacerá también la cláusula de solidaridad entre los Estados miembros para prevenir y reaccionar ante ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano (art. 222 del TFUE).

Lo más relevante, la auténtica innovación del Tratado de Lisboa en la política de defensa europea será la cláusula de asistencia mutua, que es el núcleo central de la alianza defensiva y que va a implicar un compromiso de defensa mutua para los Estados miembros incluso más exigente que el del artículo 5 del Tratado de Washington, al señalar en el artículo 42.7 que “si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance”.

Por otro lado, para hacer creíble esta alianza defensiva, el Tratado de Lisboa prevé la posibilidad de que existan unas fuerzas permanentes de intervención rápida, que puedan dar respuesta inmediata a una agresión. Esto es precisamente cooperación estructurada permanente, recogida en el art. 42.6 del TUE, que establece que “los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más

vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión”. Se trata, por tanto, de la posibilidad de que un grupo de Estados que quieran y tengan suficientes capacidades permanentes la puedan poner en marcha sin necesidad de unanimidad.

Quiere esto decir que, desde diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, existe una auténtica alianza defensiva entre los Veintiocho. A partir de entonces la Unión Europea tiene una sólida base jurídica para poner en marcha una política de defensa europea. Sin embargo, esto no ha sido posible hasta ahora, debido a que las previsiones del Tratado de Lisboa, por diversas circunstancias, no se han puesto en marcha hasta muy recientemente.

El desarrollo de la política de defensa europea

En los últimos años se han producido una serie de circunstancias, especialmente desde principios de 2014, que posibilitan y aceleran la necesidad de la puesta en marcha de la política de defensa europea, tales como se detallan a continuación.

El agravamiento del entorno de seguridad en la Unión Europea desde 2014

Es un lugar común en los medios especializados en materia de seguridad y defensa reflejar el empeoramiento creciente del entorno de seguridad en las fronteras de la Unión Europea, tanto en la vecindad oriental como en el sur. Esta situación se ha agravado especialmente y de forma progresiva a lo largo del 2014 con el

nacimiento y desarrollo del Daesh, autodenominado Estado Islámico, y como consecuencia del uso de la fuerza por parte de Rusia, especialmente con la anexión de Crimea.

Los nuevos riesgos y amenazas están referidos concretamente al este de Ucrania; a los conflictos de Siria e Irak, con la escalada de la organización terrorista del Daesh; a la crisis de Libia y las amenazas terroristas en África, especialmente en el Sahel, Libia y el cuerno de África, así como, muy recientemente, a los actos de piratería en el Golfo de Guinea.

El objetivo de la Comisión Juncker: un actor más potente en el escenario mundial

Las elecciones europeas de 2014 significan un nuevo comienzo en esta materia, no solo porque así lo titula el programa de la Comisión Europea, sino porque esta será designada en aplicación del artículo 17.7 del TUE, que establece que será elegida como consecuencia de los resultados electorales. Ello llevará a que la misma tenga una legitimidad más completa que las anteriores.

En materia de política de defensa, en su programa de gobierno la Comisión hará referencia a la necesidad de reforzar las capacidades de defensa integradas y, concretamente, entre otros compromisos, el de poner en marcha de la cooperación estructurada permanente citada anteriormente, a lo largo de la VIII legislatura.

La designación de la nueva alta representante para Asuntos Exteriores

Desde incluso antes del nombramiento de Federica Mogherini, en el *hearing* que tuvo lugar en septiembre de 2014 ya se visualizó su

deseo de dar un impulso a la política exterior europea, así como en el ámbito de la seguridad y defensa, y son muchos los indicios que se han percibido a lo largo de estos dos años y medio de su mandato. Entre ellos habría que destacar su cambio de despacho, pues siendo a la vez alta representante y vicepresidenta de la Comisión, se traslada de su despacho del alto representante al de vicepresidenta de la Comisión, en el edificio Berlaymont, con el resto de los comisarios.

Con ello quiere subrayar el carácter comunitario de su actuación frente al intergubernamental. En otras palabras, se trata de comunitarizar la política exterior, corrigiendo la tendencia de intergubernamentalizar la dimensión externa de las políticas comunes. En materia de política de defensa se está dando un nuevo impulso a través del vicesecretario general adjunto responsable de Política de Seguridad Común y Defensa, el español Pedro Antonio Serrano de Haro.

De la actuación de la Sra. Mogherini se ha dicho que amplía márgenes y rompe límites. Un buen ejemplo de ello ha sido su repetida presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con objeto de ampliar el mandato sobre el uso de la fuerza de la Misión Sofía, para romper el modelo de negocio de contrabandistas y traficantes de personas en el Mediterráneo.

La activación francesa de la cláusula de ayuda mutua del art. 42.7

Tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, y ante la sorpresa general, en el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2015 el gobierno francés invocó la cláusula de asistencia mutua recogida en el artículo 42.7 del TUE. A partir de ese momento la Unión Europea se convierte,

no solo *de iure*, en una alianza defensiva, equivalente a la Alianza Atlántica. El problema de la activación francesa radica en que su concreción se está poniendo en marcha bilateralmente por los Estados miembros, con una escasa participación de las instituciones de la Unión, y ha tenido un alcance efectivo muy tenue. Sin embargo, desde el punto de vista político tendrá una gran importancia.

Sí, por ejemplo, en su resolución de 13 de abril de 2016 el Parlamento Europeo señala, entre los considerandos, que “la actual activación del artículo 42.7 del TUE debe servir de catalizador para liberar el potencial de todas las disposiciones del tratado relacionadas con la seguridad y defensa”. Esta resolución será clave para el futuro desarrollo de la nueva estrategia global presentada dos meses después por la alta representante.

La autonomía estratégica en la estrategia global para la política exterior y de seguridad

Después de largas negociaciones y bastantes retrasos, se aprueba la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, conocida como la Estrategia Global. Fue negociada durante más de dos años, participando en la negociación tanto los propios gobiernos de los Estados miembros como el Parlamento Europeo y un grupo de expertos de los diferentes países.

El punto de partida de la estrategia es que las circunstancias internacionales en materia de seguridad y defensa han cambiado, que el mundo es diferente y que el entorno de seguridad internacional es más inseguro, más volátil y con mayores incertidumbres. En ella se establecerá

que “los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesarios”, señalando más adelante que “un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro de sus fronteras”.

Quizá su aportación más importante es que traslada la obligación jurídica de alianza defensiva establecida en el artículo 42.7 del TUE ya comentado a un compromiso político, cuando señala que “la Unión fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y sus territorios”. Con ello se concreta el compromiso jurídico del Tratado en un objetivo estratégico de primer orden, que lleva consigo el cambio cualitativo del alcance de la política de defensa. Se pasa de operaciones de gestión de crisis a la defensa de ciudadanos y territorios, mientras que hasta ahora la defensa territorial era una responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

La Estrategia Global mantiene la concepción de la *Estrategia Europea de Seguridad, una Europa segura en un mundo mejor*, formulada en diciembre de 2002 por Javier Solana, primer alto representante. Sin embargo, tiene dos novedades: una de ellas consecuencia de la nueva situación internacional de agravamiento de las amenazas, que implicará la enunciación de la política de defensa, y otra más dirigida a la acción, lo que lleva a que se la califique de “pragmatismo basado en valores”.

Desarrollo y aplicación de las medidas de la política de defensa

La Estrategia Global es una reflexión basada en valores y pensada para la acción. Así, se basa

en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz de marcar una diferencia positiva respecto a sus ciudadanos y el mundo. Este planteamiento se ha puesto rápidamente en funcionamiento –y no se ha quedado solo en palabras, tal y como algunos pensaban– a través de diversas medidas:

- La Declaración conjunta entre el Parlamento de la Comisión Europea y el secretario general de la OTAN, derivada de la reunión informal de veintisiete ministros de Defensa de la Unión Europea los días 26 y 27 de septiembre de 2016 en Bratislava, en la que se pone de manifiesto que la Unión y la Alianza están buscando una nueva relación basada en el trabajo y el apoyo mutuo, y que supone la confirmación de un nuevo clima y la aceptación de la Estrategia Global. La declaración se desarrolla a través de las conclusiones adoptadas por los respectivos Consejos, entre las que se incluyen más de cuarenta propuestas.
- El Plan de Acción Europeo de Defensa, adoptado por la Comisión Europea y publicado el 30 de noviembre de 2016, desarrolla la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad. Su objetivo es crear las condiciones adecuadas para permitir que la ambición de la estrategia se convierta en hechos. Presenta diferentes propuestas, entre ellas la del mercado común de la defensa o la utilización del presupuesto comunitario, con objeto de contribuir a una unión en el ámbito de la defensa. La propuesta más ambiciosa es la creación de un fondo europeo de defensa, que establece dos orientaciones, una dedicada a la investigación y otra a capacidades.
- El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016, que tuvo como objetivo conseguir una capacidad operativa permanente de

planeamiento y conducción a nivel estratégico, el refuerzo de la pertinencia y la capacidad operativa de utilización y despliegue de instrumentos de respuesta rápida, con el fin de hacer realidad el principio de autonomía estratégica, que se irá desarrollando en los Consejos de Asuntos Exteriores.

- En este sentido, muy recientemente y desarrollando el planteamiento del Consejo Europeo citado anteriormente, el Consejo de Asuntos Exteriores de 6 de marzo de 2017 decide la creación de un cuartel de operaciones, con el objeto de ponerlo en marcha de forma inmediata al frente de un conjunto de operaciones ya en funcionamiento. Se considera que este cuartel es el embrión de un cuartel general, cuya creación no se decidió por el veto de Reino Unido, que entendía que de momento el cuartel general debe ser solo el de la OTAN.

Estas decisiones son algunas de las medidas, entre otras, que tratan de ilustrar el desarrollo y aplicación de los primeros pasos en materia de política de defensa, estando previsto que se sigan adoptando otras en la misma dirección a lo largo del presente año.

Implicaciones del *brexit* para la política de defensa europea

El 29 de marzo Londres activa la solicitud de salida de la Unión Europea contemplada en el artículo 50 del TUE. Teniendo en cuenta la relación que ha desempeñado el Reino Unido en la Unión Europea durante los últimos cuarenta y cinco años, caracterizada por obstaculizar el desarrollo del modelo comunitario, y su oposición a la vocación federal, que es el motor de la construcción europea, su salida en principio es una oportunidad para la Unión, ya que facilita la

cohesión de sus miembros (como así ha estado ocurriendo durante los nueve meses transcurridos desde el referéndum sobre el *brexít*), posibilitando el proceso de profundización europea, lo que exigirá dar pasos importantes en el desarrollo del mismo.

En materia de política de defensa no hay que olvidar que la PCSD nace influenciada por la Declaración franco-británica (entre Chirac y Blair) de Saint Malo. El Reino Unido jugó un papel importante en el desarrollo de las primeras operaciones militares de gestión de crisis, en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, desde 2010 –con el gobierno conservador– comenzó a participar cada vez menos en dichas operaciones, debido a su decisión de revalorizar las operaciones de la OTAN. En la actualidad es solo el quinto de los contribuyentes a las operaciones militares de la PCSD –detrás de Francia, Italia, Alemania y España– y el séptimo en operaciones civiles.

Hoy los expertos militares señalan que el Reino Unido no es esencial en la defensa europea, teniendo mucha más relevancia para la defensa atlántica. Por otro lado, en el Libro Blanco que presentó la Sra. May el pasado 14 de febrero sobre el *brexít*, destaca su compromiso en mantener la relación de cooperación en seguridad y defensa con la Unión Europea y sus Estados miembros. Habrá que ver cómo se materializa esta posible relación privilegiada.

De hecho, la aplicación de la Estrategia Global, que nace a la vez que el referéndum sobre el *brexít*, y su desarrollo a través de la política de defensa, han sido posibles a pesar de esta circunstancia. El Reino Unido ha puesto algunas dificultades tanto en la aplicación como en el desarrollo de la Estrategia, aunque no ha impedido su puesta en marcha. Por ello, podemos entender que el *brexít* puede implicar algunas dificultades añadidas en el desarrollo de la

política de defensa, pero no va a obstaculizar su consecución.

Lo que todavía falta por hacer en la política de defensa europea

Si bien durante los últimos meses se han dado pasos importantes en el marco de la Estrategia Global, desarrollando algunos aspectos de la política de defensa, todavía hay muchas cuestiones pendientes decisivas para que la misma sea creíble a nivel internacional. Quizá la primera medida necesaria sería adoptar una decisión del Consejo por unanimidad sobre la defensa común, que implique su separación de la política exterior. Esto exige a su vez varias decisiones, siendo el paso fundamental que hay que dar el de la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente. Entre las otras medidas a adoptar cabría destacar:

- Una política de comunicación hacia la opinión pública y los ciudadanos europeos, dando a conocer que la Unión Europea es una alianza defensiva, lo que quiere decir que ante una agresión externa a cualquiera de las fronteras exteriores de los Estados miembros debemos defenderlas todos con la misma determinación que tendríamos para la defensa nacional.
- Para ello, es imprescindible activar la cooperación estructurada permanente, regulada en el artículo 42.6 del TUE y en el artículo 1 del Protocolo n.º 10, compromiso adoptado, tal y como hemos visto, en la agenda de Juncker, *Un nuevo Comienzo*, así como en diversas resoluciones parlamentarias, especialmente en la última, de 16 de marzo de 2017, en sus puntos 30 a 34. En el punto 30 se “subraya la importancia y necesidad de que participen en una cooperación estructurada

permanente y eficiente todos los Estados miembros dispuestos a avanzar en la integración de su defensa hasta el máximo nivel de ambición” y se considera que “debe crearse una fuerza europea integrada permanente como fuerza multinacional”. En todo caso, hay que tener en cuenta, tal y como hemos señalado, que el tratado establece que la cooperación estructurada permanente es para los Estados que quieran y reúnan determinadas capacidades militares (algo similar a la necesidad de cumplir los criterios de convergencia para formar parte de la unión económica y monetaria). Esta cooperación estructurada debe servir tanto para la gestión de crisis en el exterior como para la defensa territorial.

- Creación de un Consejo de Ministros de Defensa, presidido por el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con objeto de coordinar la ejecución de la PCSD y hacerla más eficaz. Se trata de separarlo del Consejo de Asuntos Exteriores, ya que se trata de dos políticas distintas –la política exterior y la política de defensa– y así deben ser visualizadas, tal y como ocurre en los Estados miembros.
- Es imprescindible poder en marcha un cuartel general completo, posiblemente desarrollando el cuartel de operaciones creado el pasado día 6 de marzo. En todo caso, este cuartel tiene que ser completamente independiente de los cuarteles generales de la OTAN y no son intercambiables, dado que cada organización debe ser completamente autónoma, aunque sean complementarias entre sí, ya que son dos organizaciones compatibles entre sí y complementarias. Por ello, hay que superar el esquema de “Berlín plus”.
- Continuar la cooperación en materia de armamentos y capacidades, siguiendo el

programa de la Agencia Europea de Defensa. Es importante resaltar, como lo hace su director ejecutivo, Jorge Domecq, que “la cooperación en materia de defensa de hecho ha progresado más en los últimos doce meses que en los últimos diez años”.

Aunque en estas líneas no se analiza prácticamente ningún elemento de carácter operativo, estos tienen indudablemente muchísima importancia. A título de ejemplo señalaremos la necesidad de transferir los cuarteles generales de la OTAN, especialmente los dos de control aéreo –entre ellos el de Torrejón–, a la Unión Europea, dado que el control del espacio aéreo de los Estados miembros corresponde en la actualidad a la OTAN.

La resolución del Parlamento Europeo del pasado día 16 de marzo sobre política de defensa, algunas de cuyas ideas ya se han citado, establece una guía clara de los pasos a dar con objeto de que esta pueda ser operativa próximamente.

El 1 de marzo de 2017 la Comisión Europea publicó el *Libro blanco sobre el futuro de la Unión Europea*, en el que establece cinco escenarios posibles, al tiempo que establece un calendario de presentación de los correspondientes cinco informes fundamentales para la reflexión sobre el futuro de Europa. Uno de estos informes es el relativo a la defensa, que se publicará el próximo mes de junio y esperamos que desarrolle el contenido completo de lo que entiende la Comisión Europea como política de defensa.

Por qué y para qué es necesario el fortalecimiento de la política de defensa

A mi juicio, son al menos cinco las razones que justifican la necesidad del fortalecimiento de una política de defensa autónoma:

- El agravamiento progresivo de los riesgos y amenazas en nuestra vecindad próxima, citados anteriormente, que además siguen aumentando de forma considerable. Estos riesgos y amenazas lo son para la Unión Europea en su conjunto, así como para su modelo político y de sociedad, fundamentado en valores, y no para uno o varios de los Estados miembros individualmente. La respuesta, por tanto, debe ser colectiva.
- Un actor político global debe responsabilizarse de su propia defensa y no puede subrogarla a otros, como ocurre actualmente con la OTAN. Si quiere ser un actor autónomo, la Unión Europea debe asumir su propia responsabilidad en la defensa de sus ciudadanos y sus territorios.
- Tal y como hemos visto, el Tratado de Lisboa establece las bases jurídicas necesarias para su desarrollo y fortalecimiento. Ahora lo que hace falta es la voluntad política que exprese de forma clara la puesta en marcha de los instrumentos necesarios para conseguirlo.
- La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, que contiene el principio de autonomía estratégica, transforma la obligación jurídica de defensa de ciudadanos y territorios en un compromiso político. Las medidas de política de defensa están tratando de hacer operativo este compromiso a través de medidas concretas.
- En los últimos años, especialmente desde noviembre de 2015, se está produciendo una vinculación estructural entre la seguridad interior y la seguridad exterior, siendo necesaria la política de defensa incluso para cuestiones de terrorismo. Ambas dimensiones se convierten en este caso en dos caras de la misma moneda.

¿Para qué es necesaria la política de defensa? Para consolidar la Unión Europea como

actor global, normativo y diplomático, que actúa cada vez más en la gobernanza mundial, exponiendo la dimensión externa de su modelo interno. Hay que resaltar que no hay que entender la política de defensa como una parte de la política exterior, sino como una política imprescindible para que pueda funcionar el actor global sin que su actividad sea condicionada por presiones de carácter militar. La presencia de la Unión Europea en el mundo nunca se deberá a su capacidad defensiva, sino a la defensa de valores e intereses y a su modelo de sociedad, a través de instrumentos tales como la política comercial, cultural, humanitaria, de desarrollo, etc. Sin embargo, hoy, para que esto sea posible es imprescindible una defensa colectiva que permita esta actuación en el mundo.

Conclusión: la necesidad de formulación de una auténtica política de defensa europea

A lo largo de estas líneas hemos visto que la política de defensa y la defensa común es un anhelo europeo de hace casi setenta años. Este ha surgido como una necesidad y especialmente condicionado por factores internacionales. En la actualidad también son factores internacionales los que impulsan tanto la profundización en la integración (en este caso especialmente el *brexit* y el presidente Trump) como la política de defensa (de forma específica el Daesh y la amenaza rusa).

En los últimos meses, a partir de la activación francesa de la cláusula defensiva, empieza a visualizarse que la PCSD debe ocuparse no solo de las operaciones de gestión de crisis civiles y militares en el exterior, sino especialmente de la defensa de ciudadanos y territorios, lo que exige la formulación de una auténtica política de defensa desgajada de la política exterior europea,

como ocurre en los Estados miembros, y de la que se están dando los primeros pasos.

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

En la Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea de 25 de marzo de 2017, denominada Declaración de Roma, se establece el compromiso

de conseguir “una Europa segura y protegida: una Unión en la que todos los ciudadanos se sientan seguros y puedan circular libremente, donde nuestras fronteras exteriores estén protegidas, con una política migratoria eficaz, responsable y sostenible, que respete las normas internacionales; una Europa decidida a luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada”. En este mismo ámbito de la seguridad y defensa se refiere, más adelante, a “una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo y una política climática mundial positiva”.

La Unión Europea de la energía: ¿más integración, o seguir como siempre?

Philipp Fink, Antoine Guillou y Robert Schachtschneider

Introducción

Sesenta años después de la firma del Tratado de Roma corren tiempos revueltos para la Unión Europea y para su histórico proyecto de integración. Están en tela de juicio sus valores fundamentales, su legitimidad y su futuro. Se producen cada vez más llamamientos a la renacionalización del ámbito político y a la devolución de competencias a los Estados miembros, lo que en la práctica está frenando el progreso de la integración. Además, las sociedades de toda Europa se enfrentan a la creciente amenaza que representa el populismo, la demagogia y la xenofobia. Lo que se consideraba de sobra superado gracias a la integración cobra de repente nuevas energías y amenaza con desintegrar aún más la Unión Europea.

Con este panorama de fondo, tanto las instituciones europeas como los Estados miembros se hallan ante la misión de desarrollar nuevas estrategias para superar los sentimientos euroescépticos y la fatiga de la integración, formulando políticas concretas que no solamente se reflejen

en la macroeconomía, sino que generen además unos beneficios reales para los ciudadanos de Europa. Esto implica la ardua tarea de encontrar un denominador común a los diversos intereses de los diferentes países. Velando cada vez más por las vidas y sentimientos de las personas, es esencial que el proyecto europeo vuelva a encontrarse con la vida cotidiana de sus ciudadanos, hallando un ámbito que afecte a todos y cada uno de los ciudadanos de toda la Unión. Tal como nos muestra la historia europea, la integración siempre ha tenido éxito cuando se ha centrado en un proyecto o ámbito de política prioritario.

También, de alguna manera, entronca bien con el mito fundacional de la Unión Europea empezar por las fuentes de energía y poner en común esas competencias, tal como hicieron los seis países fundadores en los años cincuenta del siglo xx. Con este principio en mente, el presidente Juncker anunció la Unión Europea de la energía, en la que determinó cinco dimensiones clave que pudiesen integrar las inquietudes de todos los Estados miembros: 1) seguridad,

solidaridad y confianza en el ámbito de la energía; 2) plena integración del mercado europeo de la energía; 3) eficiencia energética como medio de moderar la demanda; 4) descarbonización de la economía, y 5) investigación, innovación y competitividad. Estas dimensiones se desarrollaron en una estrategia marco publicada el 25 de febrero de 2015, que establece quince puntos de acción: en ellos se incluyó todo lo posible e imaginable en relación con la política energética, pero podríamos decir que no hubo indicaciones claras sobre cuáles son las prioridades o el nivel de ambición en cada punto. Un análisis¹ publicado en enero de 2016 en el marco de una iniciativa que reúne el trabajo de diversos grupos de reflexión y universidades de Europa, llama a la unión energética a centrarse en tres desafíos fundamentales: una mayor coordinación de la gobernanza en términos tanto políticos como técnicos, la reforma estructural del diseño del mercado eléctrico y más integración entre la política energética y los demás objetivos de las políticas europeas en sentido amplio.

Posteriormente se han presentado propuestas concretas, denominadas paquete Energía Limpia. La propuesta legislativa se guía sobre todo por la lógica del mercado eléctrico, y comprende aspectos de la producción, transmisión, distribución y consumo de electricidad. Tiene por objeto conducir a la Unión y a sus Estados miembros hacia una integración satisfactoria y hacia la descarbonización de la combinación de fuentes eléctricas. En este documento pretendemos analizar y evaluar una selección de las

propuestas con respecto al objetivo de una energía barata, segura y sostenible para todos, teniendo en cuenta asimismo los tres desafíos principales que ya enumerábamos en enero de 2016.

La intrincada red de la política energética

En general, el suministro de energía suele darse por sentado. En casi todas partes de la UE se tiene por descontado el acceso a la energía, que para la mayor parte de las personas garantiza un determinado nivel de vida. A partir de aquí, el debate se centra más bien en la naturaleza de tal energía (renovable, nuclear y fósil), el nivel de consumo y, desde luego, el precio: “energía barata y limpia en todo momento del día, de la semana, del año”. A su vez, la política energética es un importante ámbito común a distintos sectores, que afecta a varios campos interrelacionados: cambio climático, competitividad, innovación, política exterior, políticas estructurales y desarrollo regional, por poner solo algunos ejemplos. Además, una política energética común ha de vérselas con múltiples actores, con intereses divergentes y problemas técnicos y jurídicos extremadamente complejos. Por estas razones, la política energética se enfrenta actualmente a desafíos de proporciones gigantescas.

No es descabellado sostener que las políticas energéticas europeas y nacionales han sido distintas y lo siguen siendo, y no siempre guardan coherencia, ya sea entre Estados miembros o incluso dentro de un mismo país. Esto se debe en parte al corsé de los tratados, que permite a la Comisión formular objetivos a nivel europeo (es decir, los objetivos para 2020 del paquete de medidas sobre cambio climático y energía) pero a la vez le impide perseguirlos actuando directamente sobre las combinaciones energéticas nacionales.

¹ Derdevet, M.; Fink, P.; Guillou, A.; Instytut Spraw Publicznych; Schachtschneider, R.; Scholten, D.; Schramm, C.: *New and ambitious or just more of the same? The energy union at a crossroads. Politik für Europa #2017 plus*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2016.

En estas condiciones, la Comisión se ve obligada a recurrir a la única arma potente que tiene a su disposición: la política de competencia y la profundización en el mercado común.

En cualquier caso, la decisión de implantar energías renovables y el incremento de la eficiencia energética como instrumento para reducir las emisiones de CO₂, con los objetivos fijados a nivel europeo, han terminado por desencadenar la transformación de todo el panorama energético. Pero este proceso no se ha dado al mismo tiempo en todos los Estados miembros. En un principio, unos pocos países lideraron la transformación de la energía, estableciendo legislaciones nacionales distintas y diseñando sus propios sistemas; ahora nos encontramos con que todos estos factores deben combinarse en un sistema que funcione por igual en toda Europa. Los Estados miembros no pueden tener éxito por sí solos, y sus límites vendrán determinados por los costes generales, los límites técnicos y las propiedades físicas del gas y la electricidad, y también por las redes interconectadas. La necesidad de una cooperación más profunda y satisfactoria se pone de manifiesto en primer lugar en el ámbito de la electricidad, donde una red fuertemente interconectada presenta efectos tales como los flujos en bucle o unos precios marginales decrecientes debido a la enorme capacidad productiva instalada. En segundo lugar, esta necesidad se hace evidente también en el gas, a causa de la vulnerabilidad que la dependencia energética supone para la Unión (la crisis de Ucrania). Hace falta una acción común.

Propuesta de la Comisión

A finales de noviembre de 2016, la Comisión Europea publicó todo un conjunto de propuestas legislativas para conseguir los ambiciosos objetivos energéticos de la Unión establecidos previamente en sucesivos documentos y comunicaciones (por ejemplo, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*² u *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*³). El paquete Energía Limpia se encamina a mejorar y homogeneizar las medidas existentes, introducir nueva normativa y aplicar una gobernanza mejor y más coordinada para dotar “a todas las empresas y ciudadanos europeos de los medios necesarios para sacar el máximo partido de la transición a una energía limpia”⁴. La propuesta incluye la eficiencia energética, las energías renovables, el diseño del mercado eléctrico, la seguridad del abastecimiento de electricidad y la gobernanza. Persigue el objetivo global de crear una economía hipocarbónica para el año 2050 (a consecuencia del Acuerdo de París), dar prioridad a la eficiencia energética, convertirnos en líder mundial de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

Aunque la Unión va bien encaminada hacia sus objetivos de 2020, puede sostenerse que son precisos cambios más profundos para que

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2017). *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=ES>.

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2017). *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112&from=ES>.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_es.htm

consiga alcanzar los de 2030, y aún más para cumplir con sus compromisos como signataria del Acuerdo de París. El “paquete de invierno” hace caso omiso de los déficits estructurales de los actuales sistemas del mercado energético. Dejando aparte el hecho de que la inversión en infraestructuras y la creación de nuevas capacidades se guían por precios al por mayor, el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) –que es el cimiento de la estrategia de descarbonización, puesto que su objetivo es incrementar las inversiones bajas en CO₂– está mermado por el claro exceso de derechos de emisión de CO₂. Cada vez existe una mayor concentración de energías renovables en determinadas regiones de la Unión Europea. Por añadidura, el actual estado del panorama energético se ve condicionado en buena medida por un entorno de mercado disfuncional, definido por su exceso de capacidad productiva, bajos precios de mercado, congestión de la red, inversiones varadas y crecientes costes de (re) distribución. El “paquete de invierno” no toma en consideración este diagnóstico; no, se prefiere seguir como siempre antes que optar por una profunda transformación hacia un mercado en el que tanto las energías renovables como la eficiencia energética se vean motivadas por señales de inversión y por un compromiso político a largo plazo de todos los Estados miembros. El objetivo formulado por el paquete de medidas (prioridad absoluta de la eficiencia energética y liderazgo en energía renovable) se queda así en papel mojado.

Con respecto a los pormenores del diseño del mercado eléctrico, la Comisión propone reformular la Directiva sobre la Electricidad y el Reglamento de la Electricidad (cuyas últimas actualizaciones datan del tercer paquete energético de 2009), con el objetivo de profundizar la integración del mercado europeo de la electricidad.

Muchas de sus disposiciones se orientan a incrementar la vinculación entre los mercados a corto plazo, en tanto que otras impulsan una mayor cooperación regional de los operadores de sistemas de transmisión (OST). El Reglamento de la Electricidad también se ocupa –por primera vez en la legislación europea– de los mecanismos de capacidad, con el objeto primordial de hacer obligatoria la participación transfronteriza en los mecanismos nacionales. Si bien esta medida va en general en una dirección adecuada (aunque podrían debatirse múltiples detalles de cada una de las disposiciones), puede decirse que el enfoque de la Comisión sobre el diseño del mercado eléctrico está más cerca de “seguir como siempre” que de un replanteamiento fundacional del diseño del mercado de la electricidad.

En cuanto a la seguridad del abastecimiento de electricidad, la Comisión se hace eco de su reciente iniciativa sobre la seguridad del abastecimiento de gas. Aunque nuevamente la iniciativa es bienvenida, la propuesta de reglamento se centra en la cooperación técnica. Así, lo que queda fuera de este enfoque es precisamente lo esencial: la gobernanza política.

Precisamente con respecto a la gobernanza, la Comisión propone un reglamento de nuevo cuño. El reconocimiento de la importancia de una buena gobernanza a todos los niveles (local, nacional y europeo) es muy bienvenido, con miras al éxito de la unión de la energía. Sin duda, la coordinación, la supervisión y el respeto de la legislación son elementos clave para la seguridad de la inversión y para el justo reparto del esfuerzo. No obstante, analizando los detalles se comprueba que faltan decisiones fundamentales. Los Estados miembros han de presentar a la Comisión un proyecto de plan energético y climático nacional antes del año 2018, en el que establezcan cómo piensan abordar el cumplimiento del objetivo global de

la Unión (especificando objetivos, metas y contribuciones nacionales en cada una de las cinco dimensiones), describiendo las políticas que piensan adoptar (situación actual, proyecciones y evaluación de impacto) y la trayectoria prevista. Los planes energéticos y climáticos definitivos serán supervisados para el bienio de 2019, incluidas las recomendaciones y actualizaciones nacionales de la Comisión.

En general, puede aducirse que un procedimiento de planificación nacional debe basarse en las contribuciones voluntarias. En un siguiente paso, se pide que la Comisión evalúe los 28 planes y dilucide si se cumple el objetivo global a escala europea. En caso de que exista una carencia en los objetivos planteados –la denominada “brecha de ambición”–, la Comisión habrá de adaptar los planes para su versión definitiva. Hasta aquí no resulta claro de qué instrumentos dispone la Comisión para vencer la brecha de ambición de los Estados miembros, puesto que no se prevé ningún mecanismo para definir las contribuciones ni los objetivos nacionales. El incremento de la coordinación de las políticas energéticas nacionales y regionales es muy positivo, toda vez que resulta imprescindible para conseguir los objetivos de la Unión; pero una supervisión coherente y continua es la base de la seguridad de la planificación y de la inversión para los actores del mercado, y de la necesaria generación de inversión privada.

Con todo, la inexistencia de unos objetivos nacionales claros o de un reparto definido de las cargas encierra un potencial de conflicto, no solo en el caso de objetivos nacionales contrapuestos para las energías renovables o la combinación energética en su conjunto, sino también para la seguridad del abastecimiento si siguen creciendo los desequilibrios del sistema (ausencia de ampliación de la red y de interconectores, volatilidad creciente en algunas regiones). Con

toda probabilidad, esto desembocará en la intervención en el mercado y en unos crecientes costes macroeconómicos.

Por último, es de prever que haya un debate sobre el justo reparto de las cargas y los costes. Un fondo europeo para materializar los proyectos de energía renovable y para cerrar la brecha es sin lugar a dudas una buena idea, pero aún es demasiado pronto para hacer observaciones sobre la efectividad que puede tener a la hora de impulsar la creación de capacidad en energías renovables, puesto que aún no se han fijado ni el diseño ni el volumen. Es cuestionable en qué medida los Estados miembros ven con buenos ojos una normativa más estricta en materia de eficiencia energética, pero se trata sin duda de un recurso de última instancia en el caso de no lograrse los objetivos.

Ninguno de los instrumentos mencionados se ha especificado aún. Es necesario que se esclarezca en mayor medida el diseño concreto de los instrumentos (por ejemplo, la contribución de los Estados miembros al fondo) y de las medidas que se aplicarán en caso de insuficientes planificación o resultados. ¿Cómo se seleccionarán las medidas de la UE tras un posible fracaso en la consecución de los objetivos? ¿Qué derechos tendrán los Estados miembros en este proceso? Las propuestas de la Comisión no llegan a abordar los desafíos clave de la política energética europea y mantienen un enfoque más orientado a “seguir como siempre”, hurtando así la voluntad a un compromiso claro de estructurar una política energética común para el futuro.

Gobernanza y planificación

Las debilidades de gobernanza inherentes al RCDE de la UE (sobre todo el hecho de que reúne demasiados sectores y países, con puntos

de partida excesivamente divergentes) han llevado a un precio del carbón muy débil y volátil en Europa, que no proporciona suficiente seguridad para propiciar la inversión en el sector de la energía. Por tanto, cada vez nos alejamos más de un enfoque centrado en el mercado, y estamos yendo hacia un marco de políticas basado en la planificación pública y en inversiones reguladas, tanto a nivel europeo (sobre todo mediante los objetivos de energías renovables y eficiencia energética) como nacional (con objetivos nacionales, regímenes de apoyo a las energías renovables y mecanismos de capacidad). Este tipo de política energética basada en una mayor planificación pública no constituye necesariamente un problema en sí misma (siempre que la planificación sea eficiente), pero esta realidad ha de reconocerse abiertamente para que pueda establecerse un marco de gobernanza adecuado. En lugar de esto, la Comisión perpetúa una postura orientada al mercado centrándose en aspectos de competitividad y en el fortalecimiento de los instrumentos de mercado en un entorno cada vez más regulado.

Por tanto, las propuestas de la Comisión en torno a la gobernanza de la unión de la energía, que deberían haber sido el corazón político del paquete de medidas, adolecen de una grave insuficiencia tanto en ambición como en visión. La Comisión se está perdiendo en cuestiones muy técnicas, dando pábulo a críticas por exceso de regulación centralizada y prestando insuficiente atención a la subsidiariedad. Cada vez más inversiones en el sistema energético y en particular en el eléctrico se basan en la planificación pública –sobre todo con el desarrollo de energías renovables y las consiguientes inversiones en la red eléctrica–, y muchas de ellas pueden tener importantes efectos transfronterizos. Por tanto, es verdaderamente imperativo mejorar la coordinación de los ejercicios de planificación nacional

en que se basan tales inversiones. Por desgracia, aunque algunas de las iniciativas de la Comisión son bienvenidas (tales como la propuesta de abrir a los productores de otros Estados miembros los regímenes nacionales de apoyo a las fuentes renovables, incentivando con ello a los países para que diseñen sus sistemas dentro de una cooperación más estrecha), la cuestión no se aborda de manera suficiente. El marco de gobernanza propuesto se centra fundamentalmente en la notificación de obligaciones desde los Estados miembros a la Comisión, pero no crea las condiciones para una cooperación adecuada entre los propios Estados, ni a nivel político ni técnico.

Por el contrario, debería establecerse un marco de cooperación política a nivel europeo con la creación de una plataforma parlamentaria europea sobre energía. Esta plataforma permitiría el intercambio y debate entre los parlamentarios europeos y nacionales implicados en la política energética y ámbitos conexos, garantizando así la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de integración. A nivel técnico, dar cuenta de las obligaciones no debería verse como un mero trámite, sino que debería incluir verdaderas evaluaciones de impacto de las políticas energéticas nacionales. Deberían identificarse sus respectivos impactos con respecto a sus efectos positivos o negativos sobre los países vecinos. Ello no impediría a los Estados miembros perseguir sus propias políticas energéticas, sino que al mismo tiempo garantizaría que puedan identificarse y debatirse las consecuencias regionales o europeas, tanto a nivel técnico como político.

Diseño del mercado

Análogamente, respecto al diseño del mercado, las propuestas de la Comisión no parecen

reconocer que el mundo ha cambiado radicalmente desde los tiempos en que se concibió el mercado interior de la energía, en los años noventa. Para ir cambiando un sistema basado sobre todo en unas centrales de energía fósil ya amortizadas, centralizadas, con costes variables en su mayor parte, hacia un sistema que requiere nuevas inversiones en energías renovables de uso intensivo del capital y flexibilidad se necesitan nuevos instrumentos y estructuras de apoyo (por ejemplo, respuesta del lado de la demanda, almacenamiento y centrales de reserva). Aunque la inmensa mayoría de las nuevas inversiones en generación o flexibilidad eléctricas suponen que Europa disfruta ahora de algún tipo de apoyo legislativo (mediante regímenes de apoyo a las fuentes renovables, mecanismos de capacidad o ambas cosas), la Comisión parece no darse cuenta de esta crucial tendencia, y solo propone mejoras marginales del actual diseño del mercado. No ha habido un diagnóstico adecuado de por qué el diseño de mercado de los años noventa puede ser esencialmente inadecuado para los desafíos de hoy. En otras palabras, la Comisión está tratando de hacer que las energías renovables quepan en el viejo traje del mercado, en lugar de renovar el diseño del mercado con vistas a un futuro basado en las energías renovables.

El mercado está hoy en una encrucijada: un creciente volumen de energías renovables descentralizadas y volátiles en algunas regiones chocan con un exceso de capacidad productiva en la generación una energía convencional basada en combustibles fósiles en toda la Unión (parcialmente ineficiente y de uso intensivo de carbón), en un mercado incapaz de atraer unas inversiones adecuadas a largo plazo (problema de falta de dinero). Con el objetivo global de la descarbonización europea en trasfondo, es poco probable que la integración sola del mercado interior baste

para generar los resultados perseguidos por la política formulada sin una mejor coordinación y sin la mejora y homogeneización de las combinaciones energéticas nacionales.

Una coordinación más estrecha de las políticas y planificaciones nacionales requiere la creación a escala regional de unos operadores sometidos al control público (o regulados, tales como los OST o filiales regionales de varios OST). Este tipo de operadores permitiría la inversión en energías renovables, almacenamiento, respuesta de la demanda e instalaciones de reserva, al ofrecer a los inversores una seguridad adecuada mediante contratos a largo plazo, al tiempo que se garantizaría la competencia entre ellos. Este nuevo diseño del mercado no sustituiría a los mercados cortoplacistas, que seguirían suministrando los incentivos adecuados para las decisiones operativas y la distribución, pero sí reemplazaría a los regímenes nacionales de apoyo a fuentes renovables y mecanismos de capacidad, actualmente descoordinados (y por tanto caros).

Financiación de la innovación y de la tecnología a escala europea

En un sector energético en rápida transformación, la clave es la innovación. El sistema energético del futuro se basará en redes inteligentes, sacará partido de instalaciones de almacenamiento y vehículos eléctricos, y la digitalización tendrá efecto sobre toda la cadena de valor. Para la transición energética europea, es esencial que el sector europeo de la energía siga estando al frente de tales innovaciones. Sin duda esto no ocurrirá de un día para otro, y se precisa un enfoque estratégico y verdaderamente europeo hacia políticas públicas que apoyen la I+D+i y la innovación. Por desgracia, el paquete

Energía Limpia no aborda este crucial reto. Las agencias nacionales de investigación e innovación deberían elaborar conjuntamente sus programas de financiación, fusionar los fondos disponibles a nivel europeo –extendiendo con ello las mejores prácticas en financiación de la innovación– y desarrollar en fases tempranas unas normas técnicas comunes que permitan el nacimiento de unos operadores industriales europeos fuertes para la transición energética.

El objetivo de la Comisión de incrementar la eficiencia energética es sin duda una de las piedras angulares del éxito: aprovechar el tremendo potencial existente no solo en instalaciones sino también en producción reducirá las necesidades de capacidad de energía renovable y el correspondiente uso del suelo. La tecnología y la innovación son condiciones *sine qua non* para este aumento de la eficiencia. Pero la Comisión se limita a perseguir el liderazgo mundial en energías renovables, lo que ignora las ingentes potencialidades económicas de los productos, servicios y *know how* en eficiencia energética, que también pueden exportarse. Por tanto, el marco estratégico debería impulsar la innovación en eficiencia. Lo que es más, la mayoría de las tecnologías que dominarán el mundo energético de los años 2050 aún no se han inventado o desarrollado. Por esta razón, la Comisión debería intensificar los esfuerzos de Europa en el desarrollo de tecnologías estratégicas de energía, eficiencia y clima, haciendo especial hincapié en unos cuantos aspectos y suministrando financiación adecuada para la innovación en tecnologías de eficiencia energética, almacenamiento, redes inteligentes y movilidad limpia.

Reforma de los RCDE

Reformar el actual RCD es vital para conseguir unos indicadores de precios correctos dentro de la estrategia de la descarbonización. Así, es preciso modificar la gobernanza del RCDE europeo teniendo en cuenta la gobernanza de la unión de la energía, para estar en disposición de ajustar el volumen de carbón que se pone a disposición en función de los resultados de las demás políticas, por ejemplo con respecto a la eficiencia energética. Esto vale también para los sectores no incluidos en el RCDE europeo (tales como transporte o agricultura). Sobre los sectores que no tienen un único precio del carbón a nivel europeo, los Estados miembros deberían explicar cómo se fijan los precios de sus emisiones a nivel nacional. Esto impulsaría gradualmente una mayor coordinación y armonización y, a medio plazo, podría permitir la creación de un impuesto europeo sobre el carbón para esos sectores hasta que terminen integrándose en el RCDE. Con respecto al problema de la competitividad del coste de la energía, el objetivo debería ser evitar cualquier tipo de *dumping* entre Estados miembros. En lugar de eso, es necesario crear unas condiciones equitativas en Europa sin imponer cargas excesivas a unos sectores de uso intensivo de energía que operan en mercados mundiales. Este objetivo solamente podrá alcanzarse mediante un profundo análisis del coste de la energía para consumidores que la utilizan intensivamente en todos los Estados miembros (es decir, considerando no solamente los precios al por mayor, sino también los costes de la red y los impuestos, incluidas exenciones sobre aranceles e impuestos), y sobre todo definiendo una estrategia de convergencia en toda la Unión, gracias, sobre todo, a unas políticas de eficiencia energética apoyadas a nivel de la UE.

Integración de la política energética en los objetivos generales de las políticas europeas

Al centrarse con tanta intensidad –casi en exclusiva– en el sector de la electricidad, el paquete Energía Limpia no aborda cabalmente el reto de sustituir la política energética en el contexto amplio de las políticas globales de la Unión Europea. Aunque, por supuesto, ha de reconocerse que no se puede legislar para todos los ámbitos a la vez –el paquete Energía Limpia ya es notoriamente denso–, es preocupante constatar la ausencia de un marco de estrategia global que pueda subrayar la articulación del paquete con materias cruciales tales como el precio del carbón (tanto dentro como fuera del RCDE de la UE), las infraestructuras en energía y transporte, y la competitividad de la energía para la industria europea, así como para la agricultura. Esta falta de estrategia general muestra claramente que el enfoque holístico fomentado por la Comisión no solamente no se ha traducido aún en actos, sino que, además, lo que es más inquietante, es posible que ni siquiera se haya terminado de pensar bien todavía.

No obstante, es crucial coordinar la gobernanza de la unión energética con unos objetivos de políticas más amplios. Para cumplir nuestros objetivos para 2050, hemos de ser conscientes de que no es posible la extrapolación lineal del pasado, ni tampoco una política paso a paso puede satisfacer la necesidad de cambiar completamente nuestro modo de generar y consumir energía. Los objetivos subyacentes del “paquete de invierno”, es decir, dar prioridad a la eficiencia energética, buscar el liderazgo internacional en energías renovables y centrarse en los consumidores, definen las prioridades con respecto a la orientación de la nueva política de energía. No obstante, estas prioridades deben

formularse con mayor precisión. El panorama energético se ha hecho más diverso en las últimas décadas. En el mercado están entrando nuevos actores con nuevos modelos de negocio y tecnologías; el marco normativo debería facilitar el acceso al mercado y reducir los privilegios de los anteriores actores, centrados en los combustibles fósiles.

Además, el enfoque de la Comisión está en buena medida capturado por el sector de la energía; es decir, no existe una estrategia que comprenda todos los sectores. En los Estados miembros con altos niveles de energía renovable volátil, los debates se centran hoy en cómo vincular sectores con éxito o en cómo integrar los sectores energéticos. La propuesta de la Comisión de instalar infraestructuras de vehículos eléctricos en los edificios de nueva construcción se queda corta en la implementación de este enfoque. Lo que se necesita es el desarrollo de conceptos concretos y, por consiguiente, de un marco normativo que fomente la vinculación entre sectores, aprovechando las sinergias existentes. A imagen de las redes transeuropeas de transporte, podría establecerse la creación de “pasillos verdes” transfronterizos para impulsar las tecnologías de e-movilidad de larga distancia manteniendo al mismo tiempo la libertad de circulación de personas y bienes en una época descarbonizada. De igual modo, la financiación de la investigación y la construcción de centrales industriales de transformación de electricidad en gas, así como de instalaciones industriales de transformación de electricidad en térmica, podría contribuir a resolver el problema del almacenaje de la electricidad renovable fluctuante. Además, si son lo bastante grandes, las centrales de transformación de electricidad en gas podrían contribuir a una mayor seguridad energética mediante el suministro de gas.

La transformación de nuestro sistema energético también entraña un cambio estructural, con impacto sobre empleos, vidas y el bienestar económico y social de las regiones. Esto se cumple con especial fuerza en las regiones que hacen uso intensivo del CO₂, definidas por unas industrias de elevadas emisiones y de uso intensivo de la energía. Por tanto, han de formularse políticas orientadas a guiar a las regiones que se consideran de uso intensivo de la energía hacia una senda de transición. El desempleo y otros problemas estructurales que se ciernen de forma inminente sobre las regiones que hacen uso intensivo del CO₂ requieren orientación y apoyo financiero, para prevenir el nacimiento de regiones perdidas. Así, el crecimiento de la UE debería ensanchar su estricta perspectiva técnica y económica para abrazar las dimensiones sociales de la transformación energética, tratando las cuestiones de desarrollo regional. La Comisión debe reconocer que el sistema energético europeo no puede transformarse sin el apoyo de los ciudadanos europeos.

Conclusiones

Con la introducción del paquete Energía Limpia, la Comisión Europea ha terminado de sugerir sus políticas para la creación de la Unión Europea de la energía. Fue concebido originalmente

como un paso radical para aumentar la integración en unos tiempos en que está flaqueando el apoyo al proyecto europeo; pero, por desgracia, no ha llegado a cumplir esta promesa. La propuesta de la Comisión tiene un enfoque de “seguir como siempre”. Esto se debe, en parte, a la posición esencialmente débil de la Comisión en política energética frente a los Estados miembros. Aunque puede establecer objetivos climáticos, la Comisión no puede influir directamente sobre la combinación energética de los Estados miembros, y se ve obligada a influir por medio de la política de competencia, dentro de su mandato de profundizar el mercado común. Parcialmente, las decepcionantes propuestas adolecen de una ausencia intrínseca de visión y reconocimiento de que el tablero ha cambiado mucho desde que aparecieron las energías renovables. Esta singular perspectiva sobre los mercados energéticos y más aún sobre la electricidad puede comprenderse desde un punto de vista técnico, pero la estrategia omite importantes sectores emisores de CO₂. En consecuencia, se está perdiendo un tiempo precioso para descarbonizar la economía y desarrollar perspectivas para las regiones que hacen un uso intensivo del CO₂. La preponderante dimensión técnica de las propuestas obstaculiza la existencia de un debate efectivo en términos tanto políticos como sociales, y no logra conectar con la vida de la gente. Europa puede hacerlo mejor.

La crisis de la política de refugiados de la UE

Petra Bendel

Si bien es cierto que la política de asilo y de refugiados lleva más de 15 años ocupando un lugar destacado en la agenda de la Unión Europea, nunca antes había tenido una trascendencia tan grande como en el año 2015 y comienzos de 2016, cuando más de un millón de personas intentaron entrar en los Estados miembros de la UE.

La crisis como punto de partida

A finales de 2015, la denominada crisis de los refugiados –que más bien debería calificarse como una crisis de la política de refugiados europea– condujo a una polarización política nunca antes vista entre los Estados miembros, así como a un serio bloqueo de las negociaciones entre las distintas instituciones europeas. Si bien todo esto se puso de manifiesto en las desavenencias en torno al reparto (obligatorio) de refugiados entre los Estados miembros, tras ello se ocultaba una profunda divergencia normativa sobre la cuestión de las competencias de la UE en el ámbito de la política migratoria y de refugiados en general, y sobre la orientación de las futuras políticas. A fin de cuentas, Europa estaba

dividida en torno a la responsabilidad ética, jurídica y política para con los refugiados y los solicitantes de asilo. La actual crisis de la política de refugiados de la UE también ha sido definida, con razón, como una crisis de la solidaridad y de la responsabilidad compartida entre los Estados miembros. Como crisis en sentido estricto, conlleva el riesgo de una mayor divergencia de intereses, una renacionalización y una progresiva disminución de la solidaridad en torno al problema de los refugiados en Europa, pero también la oportunidad de un replanteamiento y una vuelta a los derechos humanos y a los valores fundacionales de la Unión Europea.

Sin embargo, a primera vista, la actual situación de conflicto, de bloqueo incluso, que existe entre los Estados miembros, así como entre los Estados y los órganos supranacionales, no anima a albergar demasiadas esperanzas de que se aplique una política de refugiados más proactiva, en lugar de reactiva (Mayer/Mehregani, 2016), más a largo plazo, en lugar de *ad hoc*, más coherente, en lugar de fragmentaria (Pascouau, 2016). Quizá pueda superarse gracias a una “Europa a dos o más velocidades”, con los correspondientes incentivos para aquellos países que vayan participando progresivamente en un

mecanismo solidario de distribución. Otra posibilidad sería un “reparto de tareas” (*job-sharing*), en el que a los países ubicados en las fronteras exteriores les correspondería, a la larga, la función de centro de distribución para la recepción, el traslado y la devolución de los refugiados, mientras que los Estados del interior y el norte desempeñarían más bien labores de integración. Lo que parece poco probable, teniendo en cuenta la inminencia de elecciones en importantes Estados miembros y la evidente polarización de la opinión pública, es un mayor control supranacional de la política migratoria y de refugiados de la UE, aunque apunten en esa dirección políticas aisladas introducidas recientemente, dotando de mayores competencias en materia de coordinación, principalmente, a las dos agencias existentes, Frontex y EASO. En un panorama de mayor control supranacional, en el que la UE sea capaz de superar su fragmentación y de regular los flujos migratorios de forma eficaz y de acuerdo con el derecho internacional, podría incluso contribuir a mejorar el régimen de protección global. Sin embargo, esto no parece probable a la luz de las variables coyunturales anteriormente mencionadas –opinión pública e inminencia de elecciones en importantes Estados miembros–.

Desde el punto de vista del contenido, la política de refugiados de la UE se puede analizar en tres círculos estrechamente relacionados entre sí. De fuera adentro, se pueden distinguir (Bendel, 2016):

1. La cooperación con los países de origen y de tránsito de los refugiados.
2. La verificación y el control de las rutas de tránsito y el control de las fronteras exteriores.
3. Por último, en el interior de la Unión Europea y de sus Estados miembros, todas aquellas medidas relativas al registro, la recepción y

distribución de los refugiados, y todos aquellos derechos que les asisten tan pronto pisan suelo de un Estado miembro.

Desde un punto de vista temático, la prioridad de esta política se ha ido desplazando cada vez más hacia los círculos exteriores: de su esfera original, la política interior y judicial, se ha ido trasladando poco a poco hacia la política exterior, de seguridad y defensa, una deriva que los últimos acontecimientos ocurridos desde 2015 no han hecho sino acelerar. Y, desde la perspectiva del contenido, surgen al respecto algunos interrogantes relacionados, sobre todo, con la externalización de la responsabilidad de la protección europea. Además, el Parlamento Europeo apenas tiene derecho de participación alguno más allá de la política interior y judicial, y los Estados miembros de la UE a menudo carecen de una postura común, así como de la capacidad de ayudar a terceros países en la resolución de los conflictos, el fomento de la democracia y el desarrollo. Este artículo sigue estos tres círculos concéntricos y, dejando a un lado la descripción de los últimos acontecimientos, se centra en la cuestión de cómo proteger y garantizar los derechos humanos y de los refugiados.

La cooperación con los países de origen y de tránsito de los refugiados

Para diseñar una política de refugiados más preventiva y garantizar la estabilidad, la legalidad y las posibilidades de participación en los países de origen en lo que respecta al tratamiento de las causas de la migración es necesario un compromiso considerable, no solo en el plano europeo, sino también en la esfera internacional. Sobre la base de esos datos y esas previsiones que es preciso mejorar, como los que recaba el

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), pero también Frontex y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), la UE precisa de una mejor previsión de los nuevos movimientos migratorios, así como de un mecanismo más ágil para gestionar de una manera más eficaz posibles llegadas de refugiados, coordinar mejor las fuerzas de los Estados miembros y tener preparados contingentes para hacer frente a grandes movimientos de refugiados.

Además, resulta indispensable un nuevo llamamiento de la UE y de sus Estados miembros a un reparto mundial de la responsabilidad en la cuestión de los refugiados. Para decepción de numerosos observadores, la primera reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre éxodo y migración, celebrada en septiembre de 2016, no logró establecer este principio con carácter vinculante. En lo sucesivo, los dos acuerdos mundiales (*global compacts*) que hay que negociar antes de 2018 –el pacto mundial para los refugiados y el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular– deberían servir para reemplazar por procesos regulados las reacciones *ad hoc* mostradas hasta la fecha ante los grandes movimientos migratorios, así como para evitar una carga desproporcionada de ciertos países de acogida. Aparte de eso, hace ya años que se viene discutiendo si la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (la Convención) –de cuya aprobación hace ya 65 años– no estará un tanto desfasada y si la legislación internacional de asilo puede asimismo contemplar aquellos motivos de huida que aún no se encuentran contemplados en la Convención. En la esfera política internacional todas las miradas se concentran en la respuesta de Europa a la denominada crisis de los refugiados, por lo que también está en juego la credibilidad de

Europa cuando ella misma exige el respeto a los derechos de los refugiados en la arena internacional.

En vista de los considerables movimientos secundarios de refugiados, los órganos de decisión responsables en Bruselas muestran cada vez una mayor conciencia de la necesidad de colaborar especialmente con aquellos países de acogida inicial de los refugiados que, en el pasado, han recibido y absorbido a la mayor parte de las personas desplazadas. Al fin y al cabo, los países en vías de desarrollo acogen al 86% de los desplazados de todo el mundo, aun cuando, a menudo, no disponen de un acceso adecuado a la protección internacional (ACNUR, 2015). También la prolongada permanencia en campos de refugiados –que, por término medio, alcanza los 18 años– y la escasez de recursos de los países de acogida inicial constituyen factores que empujan a los refugiados a movimientos secundarios, a menudo hacia Europa. Además, la UE ha identificado socios entre los países de origen, de tránsito y de acogida inicial en África con los que está tratando de formalizar sus propios “acuerdos migratorios”, “pactos” o “asociaciones migratorias”. Los instrumentos de la cooperación al desarrollo, así como de la Política Exterior y de Seguridad Común o de la Política de Seguridad y Defensa Común (PESC/PSDC), se entremezclan más que nunca con los de la política migratoria, de asilo y refugiados en sentido estricto, los cuales se encuadran en el ámbito de la política interior. Ambas se proponen combatir con mayor intensidad las causas de la migración, si bien el objetivo también consiste en contener la migración irregular y poner fin al tráfico y la trata de seres humanos.

Combatir los motivos de las migraciones secundarias desde los países de acogida inicial implica, en primer lugar, elevar los estándares de asilo a lo largo de las rutas migratorias y, para

ello, es preciso lograr la colaboración de los países de tránsito y acogida inicial. Pero no se debe confiar en socios de dudosa trayectoria en materia de respeto a los derechos humanos. Puede resultar razonable invertir recursos y capital político en la creación de sistemas de vigilancia fronteriza de terceros, pero dicha medida tiene que acompañarse de una ampliación de la protección y de las oportunidades para los refugiados (Garlick, 2016). La UE y sus Estados miembros están obligados a incorporar de verdad estos elementos básicos de los derechos humanos y de los refugiados en sus negociaciones con terceros países.

La colaboración con países con una trayectoria cuestionable en materia de derechos humanos y respeto al Estado de derecho no debe abordarse solo desde un punto de vista normativo, sino que, también por motivos de credibilidad diplomática, en dichos acuerdos políticos con terceros países deben observarse las normas imperantes en materia de derechos humanos y de los refugiados. La concentración unilateral de tales asociaciones y alianzas en el control migratorio debería dar paso a un planteamiento más amplio y humanitario, basado en los derechos y en una política de desarrollo. Todo ello se puede reflejar en una política de integración de los derechos humanos que habrá de desarrollarse para cada una de las etapas del exilio y la migración.

El núcleo del nuevo sistema lo constituye la Declaración UE-Turquía (Batalla Adam, 2016; Collet, 2016; Jacobsen, 2016), la cual se ha convertido en blanco de numerosas críticas debido a la ausencia de garantías de respeto a los derechos humanos y de los refugiados tanto en la propia Turquía como en Grecia (Amnistía International, 2017; Human Rights Watch, 2016; Médicos sin Fronteras, 2016). No obstante, puede servir como un posible punto de partida para

nuevos convenios con los países del norte de África. Es evidente que la cooperación de la UE con terceros países tiene sentido de cara al control de los grandes flujos migratorios, fundamentalmente por vía marítima. En ese sentido, Turquía parecía capaz de contener la migración irregular en sus costas. Sin embargo, desde el intento de golpe de Estado de 2015, Turquía se antoja como un socio cada vez menos fiable, que más bien genera ella misma refugiados a gran escala, puesto que la aplicación del acuerdo coincide con un periodo en el que Turquía registra importantes retrocesos en todos los ámbitos del Estado de derecho y de la garantía de los derechos humanos y la protección de las minorías, involucionando hacia un régimen autoritario.

Sin embargo, ya antes se había puesto en duda uno de los requisitos indispensables para semejante “trato”: el reconocimiento de Turquía como “tercer país seguro”. Si bien es cierto que Turquía ha reconocido el Protocolo de Nueva York –firmado en 1967– que modifica la Convención, también lo es que hace valer una limitación geográfica al aplicar la Convención únicamente a los refugiados de los Estados miembros del Consejo de Europa. Por consiguiente, en Turquía al 95% de los sirios tan solo se les concede un estatuto de protección temporal en calidad de “invitados”. Hasta la fecha, al amparo de la Declaración UE-Turquía solo se ha devuelto a aquellos refugiados que no presentaron una solicitud de asilo en Grecia, que la retiraron o cuya solicitud fue rechazada. No obstante, pesan mucho los reproches de las organizaciones de derechos humanos sobre el trato dispensado en Turquía a los refugiados y migrantes: al parecer, con frecuencia no se respeta su derecho de *non-refoulement* (no expulsión), en ocasiones no tienen acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente y a la determinación de su estatuto, y tampoco se les da

acceso rápido a una solución permanente, tal como la expulsión, la integración o el reasentamiento. Se han documentado casos de detenciones arbitrarias, denegación de la asistencia de letrado y del acceso a tratamiento médico especial, y a menudo el acceso de los refugiados a asistencia sanitaria, educación y empleo es bastante precario.

A pesar de estas críticas a la Declaración UE-Turquía y su aplicación hasta la fecha, la UE desea continuar con ese modelo para otros acuerdos similares con países de Oriente Próximo y el norte de África. Lo dicho resulta especialmente válido en caso de que, una vez más, las rutas migratorias y de huida se alejen del Egeo y los Balcanes para volver a la ruta central del mar Mediterráneo, muchas veces tras atravesar Sudán o Marruecos. Así pues, en lo que respecta a las condiciones que se deben exigir en materia de derechos humanos y de los refugiados para una adecuada política de refugiados de la UE, la pregunta fundamental es en qué condiciones pueden la Unión Europea y terceros países suscribir acuerdos tales como el acuerdo con Turquía y, sobre todo, qué normas deben cumplirse en las colaboraciones con terceros países.

En vista de la desastrosa trayectoria en materia de derechos humanos de los principales países de tránsito del norte de África, Libia y Egipto, parece cuando menos improbable que estos puedan ser considerados como terceros países seguros: las solicitudes de asilo de personas procedentes de estos países no podrían clasificarse sin más como “manifiestamente infundadas”. Aunque no se puede partir de la base de que resulte posible imponer directamente a terceros países unas normas europeas que ni siquiera logran cumplir numerosos Estados miembros, la Unión Europea debe regirse por este principio: debe exhortar a los terceros países con

los que colabora a cumplir unas normas de protección y procedimiento lo más elevadas que resulte posible, e incluso verificar ella misma su aplicación de forma constante.

Para ello, la UE puede hacer uso de herramientas de formación, por ejemplo por medio de funcionarios de enlace, pero también de un instrumento poco utilizado hasta la fecha en este ámbito político, el de la monitorización o seguimiento de los derechos humanos. El cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos y de los refugiados se puede verificar combinando de forma selectiva las herramientas de seguimiento existentes, tales como informes nacionales, sistemas de recogida de datos e informes de agencias de la UE, y elaborando recomendaciones en el diálogo con los terceros países. Así, siempre resulta posible obligar a los países socios a cumplir una base común y adaptar sus estándares a los niveles que se fijan en la Convención y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), así como en el Sistema Europeo Común de Asilo. El uso de expertos independientes aceptados en cada caso por ambos países implicados ofrece la ventaja frente a la posibilidad de interponer demandas judiciales: estos pueden reunirse periódicamente y por iniciativa propia, son independientes de las demandas y los casos particulares y pueden resolverse en ulteriores inspecciones. Un sistema de seguimiento sistemático de los derechos humanos y de los refugiados puede aclarar conflictos de competencias entre terceros países y la UE, evita exponer a persecuciones u otros riesgos a las personas retenidas, asegura el acceso a la protección internacional en las fronteras y garantiza el traslado únicamente a lugares seguros. Además, evita la cooperación con policías y guardias de fronteras que emplean la violencia contra los refugiados y migrantes, el internamiento allí donde no se utiliza como

“último recurso” y las “devoluciones en caliente” (*pushbacks*).

Las vías de acceso legales, como, por ejemplo, las desarrolladas en el acuerdo UE-Turquía y que actualmente propugna la Comisión Europea dentro de un programa de reasentamiento, todavía se pueden desarrollar mucho más (Collett *et al.*, 2016; Red Europea de Migración [EMN], 2016; Grote *et al.*, 2016; Rummery, 2016). Desde hace años se están estudiando propuestas para implantar medidas orientadas a los refugiados tales como programas de acogida humanitaria, concesión de visados por razones humanitarias y esquemas de protección temporal (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [FRA], 2015; ACNUR, 2016). Estas propuestas pueden ir acompañadas de medidas de movilidad estándar tales como reagrupación familiar ampliada, movilidad laboral y movilidad para estudiantes, así como procedimientos de evacuación por razones médicas. No obstante, estas medidas deben diseñarse de forma que no puedan ser aprovechadas por traficantes de inmigrantes ilegales y de seres humanos y que ofrezcan garantías contra la explotación en los países de acogida. A medio y largo plazo, el establecimiento de vías de acceso legales se refiere no solo a los migrantes que huyen de un conflicto armado, sino también a vías legales y reguladas de migración por motivos laborales en todos los niveles de educación, incluidos los sectores de bajos salarios.

Control de las fronteras exteriores: Guardia Europea de Fronteras y Costas y puntos críticos (*hot spots*)

La crisis de la política de refugiados europea de los años 2015 y 2016 ha hecho tambalearse la ya escasa confianza en el funcionamiento del

frágil sistema de Dublín. Debido a la fuerte presión migratoria, que recayó principalmente en los países ubicados en las fronteras exteriores (pero no solo en ellos, como demuestra el caso alemán), se produjo una sobrecarga de los sistemas de asilo de esos Estados, con las consiguientes graves violaciones de los derechos humanos. Las consecuencias fueron la construcción de nuevas fronteras, el restablecimiento de controles fronterizos temporales en las fronteras Schengen, con la correspondiente reforma del Código de Fronteras Schengen, y el cierre parcial de las rutas de los Balcanes. Otras consecuencias de la enorme presión a la que se vieron sometidos los países situados en las fronteras exteriores fueron las siguientes: se desobedecieron normas que habían sido acordadas de forma conjunta, se denegó o permitió la entrada o “se arrestó” a solicitantes de asilo en contra del principio de *non-refoulement*, no se respetaron las normas de la UE, se adoptaron resoluciones sin someterlas a votación (Carrera *et al.*, 2017), y se produjeron violaciones de los derechos humanos.

Los Estados miembros no tardaron en ponerse de acuerdo en que solo debían reabrirse las fronteras interiores cuando se hubieran asegurado como es debido las exteriores. Sin embargo, esto no puede hacerse a expensas de las normas establecidas en materia de derechos humanos y de los refugiados y requiere de un servicio de salvamento marítimo sistemático y de un enfoque coherente para poner fin a las muertes en el mar Mediterráneo (Goodwin-Gill, 2016). Además de un mayor intercambio de información, la transformación de la Agencia Europea de Fronteras, Frontex, en una Guardia Europea de Fronteras y Costas debería garantizar una mejor coordinación de la gestión integrada de las fronteras. Además, en los puntos críticos de Grecia e Italia, esta desempeña, junto

con otras agencias como la EASO, Europol y Eurojust, una función de coordinación del control, registro, reasentamiento y expulsión de los refugiados y migrantes que llegan a sus costas.

Se creó una reserva compuesta por un contingente de intervención rápida de 1500 guardias de fronteras que deben estar listos para su despliegue en un plazo de cinco días: consecuencia del hecho de que, en el pasado, Frontex tuvo problemas para reunir suficientes guardias fronterizos nacionales entre los Estados miembros. A la Guardia Europea de Fronteras y Costas le corresponde la recién introducida “evaluación de vulnerabilidades” conforme al Art. 13 del Reglamento: una suerte de prueba de resistencia de las fronteras exteriores con el fin de detectar posibles brechas en las fronteras incluso antes de que se produzca crisis alguna. Los guardias fronterizos deben impedir el cruce irregular de fronteras, llevar a cabo devoluciones, pero también intervenir en el rescate de los naufragos. Además, la Guardia Europea de Fronteras y Costas tiene competencia para colocar oficiales de enlace más allá de los Estados miembros. Para empezar, está previsto el despliegue de estos funcionarios de enlace en Turquía y, a continuación, en los países de los Balcanes Occidentales y en Níger.

Gran sorpresa entre observadores y científicos provocó, en especial, la ampliación del derecho de esta “agencia 2.0” a intervenir incluso –en casos extremos– en la defensa de las fronteras exteriores en los Estados miembros sin necesidad de que el Estado en cuestión haya de dar su consentimiento. Este derecho, que se inmiscuye considerablemente en la soberanía de los Estados miembros, se considera la consecuencia de las experiencias con Grecia, país al que los restantes Estados miembros, desde su punto de vista, atribuyen una protección de las fronteras exteriores demasiado laxa en la

denominada crisis de los refugiados. En situaciones en las fronteras exteriores en las que se hace necesaria una actuación urgente porque el funcionamiento del espacio Schengen se encuentra amenazado, la agencia puede organizar y coordinar intervenciones fronterizas rápidas, enviar equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas del contingente de intervención rápida y, en caso de necesidad, desplegar equipos adicionales la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Asimismo, puede enviar a esos equipos a puntos críticos para la asistencia en la gestión migratoria y coordinar actividades en las fronteras exteriores para uno o varios Estados miembros, incluyendo acciones conjuntas con terceros países vecinos. Está por ver si los Estados miembros implicados aceptarán realmente a este nuevo mecanismo. Eso está estrechamente relacionado con el hecho de que la recién ampliada agencia tendrá que seguir haciendo malabarismos para compaginar soberanía nacional y los elementos supranacionales.

Las primeras valoraciones científicas (Rijpma, 2016; Carrera *et al.*, 2017) ponen ya de relieve que la reformada agencia no es una institución supranacional: el nuevo Reglamento ni establece una Guardia “Europea” de Fronteras y Costas fundamentalmente distinta ni otorga a la agencia el mando y control sobre el personal aportado por los países. La Guardia Europea de Fronteras y Costas no sustituye a los órganos nacionales de protección fronteriza, no tiene derecho a intervenir o aplicar la ley y, por último, tampoco puede garantizar la aplicación uniforme del Código de Fronteras Schengen. Simplemente le corresponde, en régimen de “responsabilidad compartida” con los Estados miembros, la implantación de una gestión europea integrada de las fronteras. Estrechamente relacionada con esta cuestión de la competencia se encuentra la cuestión de la imputabilidad

de las resoluciones y acciones: en caso de duda, ¿a quién le corresponde la responsabilidad última? Esta pregunta resulta especialmente relevante con respecto a la garantía de los derechos de los refugiados y el respeto a los derechos humanos.

A diferencia de la reforma de Frontex, la solución de los puntos críticos (*hot spots*) de las islas italianas y griegas fue uno de los elementos introducidos por la Unión Europea inmediatamente después de la crisis. No obstante, el sistema tardó en entrar en funcionamiento, pues no solo adolecía de una escasa eficiencia a la hora de enviar trabajadores de otros Estados miembros, sino que, muy en particular, carecía de unas normas claras en materia de derechos humanos en lo que respecta a la recepción, el acceso al sistema de asilo, y las cuestiones de la detención, así como de la identificación y el tratamiento de las personas vulnerables y los menores no acompañados.

No se puede descartar que, en el futuro, los puntos críticos continúen existiendo en las fronteras exteriores a modo de centros de distribución para el registro, reubicación y expulsión. En tal caso sería imprescindible garantizar que se cumplan las normas de la UE acordadas, que los procedimientos de asilo se tramiten con rapidez, y que se garanticen un trato y una protección adecuados. En ello se incluye también la identificación de aquellas personas que requieren un tratamiento especial ya sea en la acogida o en el procedimiento: las personas vulnerables deben recibir un trato acorde con su situación. La toma de huellas dactilares no debe llevarse a cabo bajo coacción (Guild *et al.*, 2015) y la detención solo debe aplicarse como último recurso (Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados [CERA], 2016). En concreto, se requiere un estricto sistema de seguimiento bajo la dirección de organismos internacionales y ONG, así como de actores independientes tales como

un defensor del pueblo u *ombudsmann* (*ibid.*), con el fin de verificar que los puntos críticos funcionan con arreglo a las normas de protección europeas. La relación de los puntos críticos con el deficiente funcionamiento del sistema de Dublín es evidente. Este sistema se encuentra ante una nueva reedición.

El Sistema Europeo Común de Asilo ante una nueva reedición

Bajo la presión del incremento de la inmigración ocurrido en 2015, el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), reformado en 2013, evidenció sus deficiencias en toda su crudeza (Mouzourakis, 2016; Wagner *et al.*, 2016; Türk, 2016). Continuaron, o incluso aumentaron, las grandes divergencias existentes en la acogida, el procedimiento de asilo y, en último término, los porcentajes de reconocimiento, dado que las crecientes cifras de desplazados desencadenaron una “competencia a la baja”. Las consecuencias fueron una rebaja de los estándares y un aumento de las barreras a la entrada. Los más de 40 procedimientos por incumplimiento de tratados iniciados por la Comisión Europea en relación con la deficiente transposición e implantación de las directivas establecidas en el SECA apenas habían podido surtir efecto cuando ya la Comisión Europea introdujo una revisión de las directivas y reglamentos del SECA. La finalidad de esta nueva reforma es acelerar el procedimiento de asilo y armonizar las normas en toda la UE. Estas reformas se encuentran actualmente en fase de negociación, razón por la cual a continuación solo se puede ofrecer un breve resumen de los elementos más importantes propuestos hasta la fecha para la que será ya la tercera edición del Sistema Europeo Común de Asilo.

La Comisión Europea propuso desde el principio una reedición del muy criticado sistema de Dublín. En una primera comunicación surgieron, aunque tímidamente, propuestas alternativas para una distribución más justa de los solicitantes de asilo entre los Estados miembros, pero estas fueron rechazadas por algunos de entre ellos. Mientras que el Parlamento Europeo abogaba por una revisión en profundidad, sobre todo los países de Visegrado se opusieron de forma categórica. Finalmente, la Comisión optó por la versión menos ambiciosa de un sistema “Dublín Plus”. Este tiene como principales objetivos los siguientes:

- Una transformación del sistema de reasentamiento temporal actual en un “mecanismo de asignación correctiva” de carácter permanente: un sistema de reparto por número de habitantes y PIB que entraría en funcionamiento de forma automática tan pronto como un Estado miembro hubiera acogido al 150% de la cifra de solicitantes de asilo que le corresponde. La del 150% se cuenta entre las propuestas más controvertidas, dado que este umbral sobrecargaría nuevamente más allá de lo soportable los sistemas de asilo de los países de acogida inicial y consolidaría un “mecanismo de emergencia”, en lugar de un sistema de distribución proactivo.
- La introducción de un sistema de compensaciones o sanciones económicas (“mecanismos de solidaridad financiera”): este establece que los Estados miembros que se nieguen a acoger solicitantes de asilo paguen 250.000 euros por solicitante de asilo que, de lo contrario, hubiera correspondido a dicho Estado miembro dentro de un plazo de doce meses.
- Restricciones para los Estados miembros: en particular, una restricción del derecho de

examinar las solicitudes de asilo y, en caso de superar el plazo, no se desplaza la responsabilidad.

- Restricciones de las medidas para los solicitantes de asilo: estos deberían presentar obligatoriamente su solicitud de asilo en el país de entrada inicial. En caso de que no cumplan esta obligación, el Estado miembro correspondiente deberá valorar su solicitud de asilo en un procedimiento acelerado. Los solicitantes de asilo solo deberían recibir prestaciones en especie en aquel Estado miembro responsable de su procedimiento de asilo (excepción: asistencia sanitaria en casos urgentes). El incumplimiento de estas obligaciones debería conllevar sanciones cuya determinación quedará en manos de los Estados miembros.

En esencia, todas estas propuestas mantienen el sistema de Dublín en el mismo principio, que continúa sobrecargando unilateralmente a los países de acogida inicial de la UE y les impone la obligación de acoger a los solicitantes de asilo para tramitar su traslado o, por contra, devolverlos a terceros países seguros. Por eso Dublín IV constituye una “propuesta de modificación de la lógica anterior” (Hruschka, 2016), en lugar de dar un “impulso hacia la necesaria reforma en pro de un sistema más funcional y eficiente” (*ibid.*). Hasta la fecha, no se ha prestado ninguna atención a las detalladas propuestas, claramente diferenciadas, que promueven una mayor implicación de los propios solicitantes de asilo (“libre elección”, “elección limitada”, “Dublín minus”; véase Maiani, 2016). Así, se ha solicitado reiteradamente que se incluyan los vínculos familiares y sociales, los conocimientos lingüísticos, la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo (*job matchings*) y otros factores como criterios para la elección del país de asilo, aplicar estos alicientes positivos para la permanencia en el país asignado y ofrecer

perspectivas de movilidad dentro de Europa por medio del reconocimiento mutuo de los procedimientos de asilo (Wagner *et al.*; 2016, Guild *et al.*; 2015a: 10 y ss.). Además, la propuesta recorta considerablemente los derechos garantizados en el Reglamento de Dublín III y contempla nuevas sanciones para los movimientos secundarios irregulares (Maiani, 2016; Hruschka, 2016).

La EASO se convierte en una agencia de pleno derecho: en el futuro, podrá contribuir a una mayor convergencia entre los Estados miembros. Para ello, es preciso modificar la relación entre la agencia y los Estados miembros: en lugar de la cooperación voluntaria en el intercambio de información existente hasta ahora, en adelante esta debería pasar a ser obligatoria. En lo sucesivo, la EASO debería revisar periódicamente la lista de países de origen seguros de los Estados miembros, transmitir información sobre los países que cualquier Estado miembro desee agregar a la lista común y elaborar directrices de buenas prácticas en la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo. Además, la EASO debería proporcionar asistencia personalizada a los Estados miembros que la precisen, así como llevar a cabo, por medio de sus equipos, labores técnicas y operativas en la implantación del Sistema Europeo Común de Asilo en los Estados miembros, en particular en aquellos que se vean sometidos a una elevada presión migratoria. En la progresiva ampliación de la labor de la EASO para convertirla en una agencia de asilo que, en última instancia, sea capaz de promover una aplicación armonizada de las reglas comunes en los distintos Estados miembros aun sin que estos lo soliciten y, en caso de que un Estado miembro no pueda o no quiera hacerlo, pueda intervenir ella misma, cabe la posibilidad de que también la Comisión Europea tenga en mente como “perspectiva a largo plazo” la progresiva ampliación de la labor de la EASO en una agencia

de asilo, capaz de aplicar de manera armonizada las reglas comunes en los distintos Estados miembros sin que estos lo soliciten y de intervenir ella misma en caso de falta de capacidad o de voluntad de un Estado. En tal caso, la finalidad sería ir eliminando paulatinamente las diferencias en las cuotas de reconocimiento y las normas de procedimiento y acogida que, según las estipulaciones del Sistema Europeo Común de Asilo, no deberían existir y, de ese modo, poner fin a la lotería de protección existente hasta la fecha en Europa. Sin embargo, hasta ahora la Agencia únicamente tiene competencia para proporcionar asistencia en la tramitación del expediente, si bien no puede ejecutar ella misma el procedimiento. Así pues, pese a su revalorización, hasta la fecha tanto Frontex como la EASO siguen siendo únicamente asistentes de las autoridades de fronteras y de asilo nacionales. Por tanto, no se vislumbra todavía la posibilidad de una verdadera agencia de asilo de la UE.

Además de dotar a las agencias de un mejor paquete de competencias, una segunda línea de actuación en la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo incluida en el segundo paquete presentado consiste en sustituir por reglamentos las directivas sobre reconocimiento del estatus de refugiado (directiva sobre cualificaciones) y la directiva sobre los procedimientos de asilo existentes hasta la fecha. La Comisión espera con ello unas menores pérdidas por fricción y una mayor armonización en la aplicación de los reglamentos de la UE existentes, pues, a diferencia de las directivas, los reglamentos resultan aplicables directamente en los Estados miembros y no necesitan ser primero objeto de transposición en la legislación nacional. Por consiguiente, cabe esperar que los Estados miembros ya usarán su influencia en las actuales negociaciones para obtener el mayor margen de maniobra posible. Si bien los reglamentos

prevén algunas mejoras, como, por ejemplo, el acceso obligatorio a asistencia de letrado desde el principio, ONG como CERA (2016) y Amnistía Internacional (2016), así como diversos grupos del Parlamento Europeo, se muestran bastante contrarias a que se impongan nuevas obligaciones a los Estados miembros y, sobre todo, a los solicitantes de asilo.

En vista de las circunstancias anteriormente descritas, los temores de que la competencia a la baja entre los Estados miembros, que se ha agravado en 2015, podría incluso desembocar en una rebaja de los estándares en materia de derechos humanos y de los refugiados contenidos en las directivas y reglamentos de la UE (Balleix *et al.*, 2016; Pascouau, 2016) no parecen infundados, pese a algunas mejoras, en particular en la asistencia de letrado y en los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y los menores no acompañados. Sin embargo, precisamente en este momento la UE podría y debería, en su lugar, recordar el poder normativo y rector de los derechos humanos.

A estas alturas, parece ya demasiado tarde para una reorientación en la cuestión de las competencias y la distribución: la reforma de Dublín propuesta por la Comisión, demasiado poco ambiciosa, se antoja una reedición, con escasos cambios, del antiguo sistema. No obstante, tanto en este como en los restantes reglamentos y directivas, hay aún un claro margen de maniobra para ulteriores negociaciones por parte

del Parlamento Europeo en pro de un sistema más solidario y un compromiso con los derechos humanos y de los refugiados. Esto resulta aplicable también a aspectos delicados de los nuevos proyectos de reglamento como el de la detención. No obstante, a medio y largo plazo la reforma de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) brinda la posibilidad de impulsar institucionalmente la armonización del mecanismo de asilo europeo, de reducir el peligro que entraña la continuidad de la lotería de la protección existente en Europa y de proporcionar a los solicitantes de asilo unas normas más o menos similares e igual de elevadas en todos los Estados miembros. Un enfoque coherente y basado en los derechos, como el que han desarrollado Keudel-Kaiser *et al.* (2016), debería no solo introducir y reforzar las oportunidades de acceso anteriormente descritas, sino desembocar asimismo en la reforma del sistema de Dublín, así como en la consecuente aplicación de normas en el procedimiento de asilo y tras su conclusión, las cuales sin duda podrían influir también en los movimientos migratorios secundarios.

El Parlamento Europeo aún tiene la posibilidad de corregir al alza los estándares propuestos en los restantes reglamentos y directivas y no doblar la rodilla en obediencia a los ministros del Consejo. Aún está pendiente, en importantes Estados miembros, el resultado de las elecciones: la responsabilidad de convertir la crisis en una oportunidad reside también en los votantes.

El *brexit*: las negociaciones de retirada del Reino Unido de la Unión Europea

Mercedes Guinea Llorente

El *brexit* desde la política constitucional de la Unión Europea

El 23 de junio de 2016 se materializaba la realidad del conocido popularmente como *brexit*; los electores británicos votaban mayoritariamente a favor de la salida del Reino Unido (RU) de la Unión Europea (UE) después de cuarenta y tres años de participación en el proyecto de integración europea¹. El referéndum culminaba la irresponsable apuesta política de David Cameron que había promovido la renegociación del estatuto del RU en la UE como medio para afianzarse dentro del Partido Conservador frente a los euroescépticos y ganar las elecciones generales

de 2015 al Partido para la Independencia del RU (UKIP)².

En este análisis nos proponemos plantear algunas reflexiones políticas sobre el desconocido camino político que ha abierto el *brexit*, el de la retirada de un Estado miembro de la UE y de sus consecuencias para la integración europea. No vamos a analizar aquí ni las causas que han llevado a los votantes británicos a apoyar mayoritariamente la opción del repliegue nacional, ni el hecho de que simplemente se ponga la guinda a una participación real muy limitada de los británicos en la casa común europea.

¹ El resultado del referéndum de 23 de junio ofreció un 51,9 % de los votantes favorable a la salida, frente a un 48,1 % que apoyaban la permanencia. El análisis del voto refleja una relevante fractura en la sociedad británica tanto en términos de edad como de formación, localización geográfica o renta, que remite a un voto claramente antiglobalización. Para un análisis detallado, véase: Hobolt, S. B.: "The Brexit vote: a divided nation, a divided continent", *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n.º 9, 2016, pp. 1259-77.

² Hemos analizado en un trabajo para el Parlamento Europeo tanto la limitada participación del Reino Unido en la integración europea como el proceso político concreto que conduce a la renegociación de Cameron de su estatuto constitucional en el seno de la UE. Véase: Aldecoa Luzárraga, F.; Guinea, M.; Llorente, M.: (2016). *Renegotiation by the United Kingdom of its constitutional relationship with the European Union - Issues related to "sovereignty"*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556938/IPOL_STU\(2016\)556938_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556938/IPOL_STU(2016)556938_EN.pdf)

Nuestro estudio se va a centrar en el proceso de cambio político que se abre para la UE, abordado desde la perspectiva del proceso político europeo. Este se ha caracterizado por la acción de dos vectores: la profundización, por el cual los Estados miembros ceden cada vez más competencias a la organización, y la ampliación, por el cual la Unión incorpora a cada vez más Estados miembros³. Con el *brexít* se abre un nuevo proceso político, que podríamos denominar reducción, por el cual se produce una disminución en el número de Estados miembros y que, como ya se ha dicho, no se ha producido nunca y supone una completa innovación política que conviene estudiar⁴.

Este estudio solo puede ser considerado una primera aproximación, dado que en el momento en que se cierran estas líneas, febrero de 2017, la negociación entre el RU y la UE aún no ha comenzado. El objetivo de este trabajo es aplicar las reglas que han ido emergiendo y se han consolidado en los procesos de cambio constitucional europeo para intentar explicar la futura negociación de salida del RU de la UE.

El procedimiento de retirada: el artículo 50 del TUE en el contexto de la política constitucional de la UE

El artículo 50 del TUE, que regula la retirada de un Estado miembro, fue redactado y consensuado por la Convención Europea como una de las

innovaciones de la Constitución Europea⁵. Visto desde la perspectiva de la política constitucional europea, el artículo 50 no configura el proceso contrario al de la adhesión, como sería de esperar, sino que contiene relevantes diferencias. Este hecho plantea importantes problemas que examinaremos y que habrán de encontrar respuesta en el proceso de negociación que pronto se abrirá.

Si tenemos en cuenta la redacción del artículo 50 en su contexto, lo primero que hay que considerar es que esta posibilidad de que los Estados miembros pudieran abandonar la UE fue consecuencia de la transacción hacia una constitucionalización/federalización de la UE que, finalmente, no se produjo. La intención de la Convención Europea de producir un paso adelante en la federalización de la UE incluyó como contrapartida la posibilidad a todos los Estados miembros de decidir si deseaban proseguir en esa Europa más política y federal. Sin embargo, esa constitucionalización o federalización no llegó a desarrollarse en la senda prevista, aunque la posibilidad de retirada se mantuvo.

En el seno de la Convención Europea, la voluntad de los constituyentes fue facilitar al máximo la retirada del Estado miembro y primar su voluntad unilateral. Se defendió la necesidad de

³ Aldecoa Luzarraga, F.: *La integración europea. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 50-52.

⁴ Aun cuando en el pasado se han dado casos de reducción del territorio de aplicación de los tratados, como pudo ser la independencia de Argelia o las consecuencias de la autonomía de Groenlandia, en ningún caso anterior se ha producido la reducción en el número de Estados miembros de la UE.

⁵ Para un análisis del art. 50, en el contexto de su redacción, véase entre otros: Louis, J. V.: "Union membership: accession, suspension and membership rights and unilateral withdrawal. Some reflections", *The treaty on a constitution for Europe. Perspectives after the IGC*, Nomos, Baden-Baden, 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*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 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.

presentar la participación en el proyecto de integración como una opción democrática a disposición permanentemente de todos los sus miembros. La redacción, a propuesta del secretario general de la Convención Europea, Lord Kerr, se inspiró en buena medida en el derecho internacional vigente, el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁶, si bien en el procedimiento se percibe la filosofía del abandono de una Unión Europea federal.

El procedimiento de retirada se inicia por la notificación unilateral del Estado miembro al Consejo Europeo, “conforme a sus normas constitucionales”. Existe una discrepancia en la doctrina sobre si las instituciones europeas estarían o no legitimadas para controlar la constitucionalidad de la presentación de esa solicitud⁷. Nosotros entendemos que no, que esta precisión se introdujo simplemente para excluir la posibilidad de admitir una solicitud de retirada presentada por un Gobierno que haya accedido al poder de forma inconstitucional.

Otra importante discusión entre la doctrina, con relevantes implicaciones prácticas, versa sobre si resultaría posible para el Estado miembro que presentó la solicitud retirarla en cualquier momento⁸. Este extremo es algo que tendrá que clarificarse por parte del Consejo Europeo, que tiene que acordar una serie de

principios que doten de contenido a las lagunas del artículo 50. Nosotros, aplicando el precedente que existe para el procedimiento de ampliación entendemos que el Estado es dueño de retirar en cualquier momento su solicitud, aunque hayan comenzado las negociaciones⁹. Desde un punto de vista político, el Derecho de la UE debe acompañar el proceso político del Estado miembro. Si se produjeran acontecimientos que revirtieran la situación política nacional, por ejemplo, unas elecciones generales en las que triunfara una opción contraria a la salida, o un nuevo referéndum nacional, las más elementales pautas democráticas señalarían que las instituciones comunes tendrían que acomodarse a la nueva voluntad política. No obstante, las condiciones para la retirada de la solicitud deben aclararse, toda vez que sería extremadamente peligroso que el Estado que desea retirarse utilizara a modo de chantaje la posibilidad de retirar o no la solicitud en el seno de las negociaciones, si el resultado que se está alcanzando no le satisface.

El procedimiento de retirada del artículo 50 es sustancialmente diferente al de la adhesión: el Consejo Europeo fija las orientaciones generales de la negociación, la Comisión presenta recomendaciones al Consejo y esta última institución decide la apertura de negociaciones y designa al negociador. En la medida en que existe una remisión al artículo 218.3 del TUE, se entiende que será la Comisión la que conduzca las negociaciones, como en el caso de cualquier acuerdo internacional en el ámbito comunitario. El artículo 50 no dice que tenga que aplicarse el resto del artículo 218, pero dada la naturaleza de las

⁶ Véase: Secretaría de la Convención Europea: *Título X: De la pertenencia a la Unión*, Bruselas, 2 de abril de 2003, (CONV 648/03).

⁷ En este sentido, véase: Rieder, C.: “The withdrawal clause of the Lisbon Treaty in the light of EU citizenship: between disintegration and integration”, *Fordham Int. Law Journal*, vol. 37, 2013, pp. 147-74.

⁸ La tesis de que el depósito de la notificación es un acto jurídico irrevocable y que conduce necesariamente a la salida de la UE era el principal argumento del Gobierno británico en el recurso ante el High Court y el Supreme Court en el litigio que debía pronunciarse sobre la necesidad de autorización previa de la activación del art. 50 por parte del Parlamento.

⁹ Cabe recordar cómo Islandia retiró su solicitud de adhesión en marzo de 2015, como consecuencia de la elección de un nuevo gobierno, a pesar de que se habían iniciado las negociaciones.

negociaciones es previsible que el Consejo Europeo determine que se siga su pauta y la actuación de la Comisión quede controlada por un comité de representantes de los Estados miembros.

En relación al acuerdo, el artículo 50 considera que este debe abarcar dos elementos diferentes. Por una parte, las condiciones de salida del Estado que se retira y, por otra, el marco de relaciones futuras con la Unión. Ese acuerdo debe ser aprobado en el seno de la UE por el Consejo, que debe alcanzar una supermayoría cualificada y por el Parlamento Europeo¹⁰. Ambas instituciones, por tanto, en este procedimiento gozan del “poder constituyente”, lo que es coherente con la estructura política federal de la UE, ya que aúnan la doble legitimidad de los Estados y los ciudadanos. En el caso de la adhesión, el Consejo debe aprobar esta decisión por unanimidad. El modo de decisión más flexible debe ser entendido en el sentido de que la voluntad del constituyente fue facilitar al máximo el deseo del Estado miembro de abandonar la UE.

Con esa misma filosofía, el artículo 50 establece que la retirada también puede producirse sin acuerdo, en caso de que este no se logre en el plazo de dos años y tampoco se consiga prorrogar las negociaciones por unanimidad del Consejo Europeo. Esta situación, la salida sin acuerdo de retirada, es lo que en los medios políticos y periodísticos se conoce como *dirty brexit* y solo puede ser calificada de gran desastre,

dado que supone un vacío jurídico y generaría una gran incertidumbre¹¹.

A diferencia de lo que ocurre con los tratados y actas de adhesión, el futuro acuerdo de retirada no requiere para entrar en vigor que sea ratificado por todos los Estados miembros, sino únicamente por aquel que se retira. Esto tiene importantes efectos desde el punto de vista constitucional, ya que ese tratado no tiene la consideración de Derecho primario y, por ende, carece de la capacidad de modificar con su simple aprobación los tratados de la UE. Esto supone que, al margen del acuerdo de retirada, cuando se produzca la salida de un Estado miembro, deberá inexcusablemente ponerse en marcha un proceso de revisión de los tratados europeos, al menos para eliminar de ellos toda referencia al Estado que se marcha.

A medida que se avanza en la reflexión previa sobre el camino que abre el *brexit*, es cada más compartida la opinión de que previsiblemente no será posible en el espacio de dos años cerrar la doble negociación sobre las condiciones de retirada y el marco de la futura relación¹². Se considera, por el contrario, que será posible que en ese plazo se cierren las condiciones y la fecha de retirada y unas reglas de aplicación para un periodo transitorio. A continuación, ya sin la premura del vencimiento de ese plazo, se podría negociar detenidamente el contenido de

¹⁰ La supermayoría cualificada o mayoría cualificada reforzada, según el Tratado, exige que voten a favor un 72 % de los Estados miembros, que reúnan al menos a un 65 % de la población. En la UE a 27, sin tener en cuenta al Reino Unido, esto exige que voten a favor 20 Estados miembros que reúnan al menos a 288.712.996 habitantes.

¹¹ Sobre los problemáticos efectos jurídicos de la salida sin acuerdo, véase: Lazowski, A.: “Unilateral withdrawal from the EU: realistic scenario or a folly?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n.º 9, 2016, pp. 1294-301.

¹² Aldecoa Luzárraga, F.; Guinea Llorente, M.: “The constitutional future of relations European Union and the United Kingdom”, *After the UK Referendum: Future Constitutional Relationship of the United Kingdom with the European Union. Workshop for the Committee on Constitutional Affairs. Outlines of Presentations*. Bruselas, 5 de septiembre de 2016; Duff, A.: “Brexit: what next?”, *Statement to the Constitutional Affairs Committee of the European Parliament*, 8 de noviembre de 2016.

la futura relación que podría alargarse mucho. No obstante, hay que dejar claro que al RU le interesa más negociar ambos acuerdos mientras sea miembro de pleno derecho de la UE, ya que eso supone un incremento de su poder estructural y el acceso a recursos, información e influencia que no serán los mismos una vez que se constituya en Estado tercero para la UE. Este segundo acuerdo plantea también el problema de que, al ser un acuerdo mixto, deberá ser aprobado por unanimidad y ratificado por todos los Estados miembros para que entre en vigor.

Los jugadores se preparan para el “juego”: anticipando la negociación

A comienzos del año 2017 la incertidumbre es alta sobre cómo puede desarrollarse el proceso de reducción en el que está inmersa la UE, ni cuánto puede durar, y mucho más sobre cuál será su resultado final y la relación futura del RU con la UE. A este último respecto es previsible que, a pesar de los discursos encendidos de algunos de los *brexiteers*, una vez que culmine la retirada el RU, siga aún fuertemente vinculado a la UE en una suerte de fórmula de integración diferenciada hacia fuera¹³. Es difícil, por no decir imposible, anticipar cuál puede ser el contenido final del acuerdo de negociación.

La política contiene siempre un alto contenido de imprevisibilidad y más en un contexto de fuerte volatilidad y fragmentación política y social como el que se está produciendo en el RU. Aunque en el momento en el que escribimos aún no se ha depositado la notificación y las voces del gobierno británico que se oyen muestran

una posición muy rupturista y beligerante, no debe descartarse que con la evolución del proceso político y el enfriamiento de las emociones posreferéndum, vuelva a imponerse el tradicional carácter pragmático británico e inglés, que haga una lectura fría de sus intereses, y que conduzca a un proceso civilizado de ruptura.

Las negociaciones, según el artículo 50, enfrentarán a la EU-27 por un lado y al RU por el otro. Durante el otoño de 2016 y las primeras semanas de 2017 los dos contendientes se han centrado en la preparación tanto de sus respectivas estructuras de negociación como de las posiciones a defender, de cuyo contenido concreto todavía no ha trascendido prácticamente nada a la opinión pública. Por mucho que un proceso de carácter constitucional como este requiera de suficiente comunicación e información pública en aras de su calidad democrática, la discreción requerida para el éxito de las negociaciones se impone¹⁴.

El gobierno británico de Theresa May: intentando gobernar el barco en medio de la tempestad

Tras la crisis abierta en la política británica con el resultado del referéndum y la pésima gestión política del *premier* David Cameron, Theresa May fue nombrada primera ministra el 13 de julio de 2016. Desde su primer discurso, mostró que la acción principal de su Gobierno se centraría en

¹³ Aldecoa, F.: “El referéndum británico: una posible oportunidad para el proyecto europeo”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, n.º 11, 2016, pp. 33-44.

¹⁴ Tal es la posición mayoritaria de las dos cámaras del Parlamento británico: abogan por su implicación en la negociación pero sin llegar a lo que denominan *micromanagement*, esto es, una exigencia de explicaciones tan detallada que pueda perjudicar los resultados diplomáticos. European Union Committee - House of Lords: *Brexit: parliamentary scrutiny. 4th Report of Session 2016-10*, 20 de octubre de 2016 (HL Paper 50).

el proceso de retirada del RU de la UE, ya que para ella “*brexít is brexít*”¹⁵. El referéndum desencadenaba una profunda crisis política en los partidos políticos británicos, que veían discutidos sus liderazgos, con la única excepción de los liberales y los demócratas. También ha abierto una crisis territorial, en la cual han debido convocarse elecciones anticipadas en Irlanda del Norte y el Gobierno escocés amenaza con un nuevo referéndum de independencia, argumentando que se altera sin su consentimiento el marco constitucional. Incluso, el representante permanente, Ivan Rogers, decidía dimitir de su cargo, advirtiendo sobre las consecuencias de las manifestaciones confusas y contradictorias de distintos miembros del gabinete¹⁶.

La estructura y composición del nuevo gabinete refleja la hegemonía de las tesis euroescépticas en el seno del Partido Conservador. May ha puesto a tres de los más fervientes partidarios de la salida al frente de los departamentos encargados del *brexít* y sus consecuencias: a Boris Johnson al frente de Asuntos Exteriores, a Liam Fox, dirigiendo Comercio y a David Davis dirigiendo el nuevo departamento para el *brexít*, cuya tarea será la negociación. Esta decisión muestra la firme voluntad de May de hacerse con el control del Partido Conservador, encomendando la misión de hacer del *brexít* un éxito a los críticos más euróforos y tratando de limitar así la crítica interna ante un posible fracaso. Se presupone además una sintonía entre May y su ministro para el *brexít*, Davis, ya que ambos comparten *sherpa* para estas negociaciones.

Desde julio de 2016 el conjunto de la administración británica ha recibido el mandato de dedicar todos sus esfuerzos a la tarea de la preparación de la posición de negociación¹⁷. Cada uno de los ministerios ha abierto un proceso de consultas con los interesados para definir los riesgos y las oportunidades del *brexít* en su respectivo campo e identificar los mejores y peores escenarios de la negociación. Con el informe sectorial de cada uno de los ministerios, en un proceso de abajo a arriba, se pretende fijar la posición detallada negociación que debe estar lista para marzo de 2017¹⁸. La administración británica se ha visto obligada a contratar a un número ingente de personas con el conocimiento técnico y la experticia con que ellos no cuentan para el *brexít*, por ejemplo, en comercio internacional y negociaciones comerciales¹⁹.

La posición oficial de negociación del Gobierno británico aún no se conoce en toda su extensión. Podemos extraer una serie de principios muy básicos de los distintos discursos de la primera ministra y el contenido del libro blanco presentado a su parlamento en febrero de 2017, que parecen limitar la confusión de manifestaciones contradictorias de los distintos ministros²⁰. Estos principios relativos a la posición de negociación serían: devolver el control sobre las leyes al parlamento de Westminster; repatriar el control de las decisiones sobre migración

¹⁵ May, T.: *First statement as prime minister in Downing Street*, Londres, 13 de julio de 2016.

¹⁶ Rogers, I.: “Letter to staff in full”, *BBC News*, 4 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-38503504>.

¹⁷ European Union Committee - House of Lords: “Brexit: parliamentary scrutiny”. *Op. Cit.*, p. 12.

¹⁸ House of Commons: *Oral evidence: the UK’s negotiating objectives for its withdrawal from EU*. Witness: Rt. Hon. David Davis MP, Secretary of State for Exiting the EU, 14 de diciembre de 2016 (HC 815).

¹⁹ House of Commons - Foreign Affairs Committee: *Oral evidence: implications of leaving the EU for UK’s role in the world*. Witness: Rt. Hon. Oliver Letwin MP, 5 de julio de 2016 (HC 431).

²⁰ HM Government: *The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union*, febrero de 2017 (Cm 9417).

al RU; asegurar derechos para sus nacionales en la UE y para los procedentes de la UE en el RU; mantener una cooperación fuerte en materia de seguridad interior con la UE; y establecer el mercado más libre posible en mercancías y servicios con la UE y el resto del mundo²¹.

Inicialmente, en octubre, la primera ministra se comprometió en la conferencia de su partido a presentar la notificación a finales de marzo de 2017, ahora parece que esta incluso podría adelantarse al 9 de marzo²². En segundo lugar, anunció la presentación a la vez que la notificación de un *great repeal bill*, la norma de revocación de la legislación que permitió la incorporación del RU a la UE y que entrará en vigor en el mismo momento de la retirada. Esta norma pretende la conversión de la legislación europea de aplicación directa en derecho interno, para la posterior consideración de su revisión. Esta decisión es trascendental en la medida en que pretende prevenir y minimizar las desastrosas consecuencias de una salida sin acuerdo y evitar el vacío jurídico.

En relación a las futuras relaciones, el gobierno británico se ha ido alineando en torno a un *brexit* duro, que prioriza el control sobre la emigración y la recuperación de la soberanía sobre el acceso al mercado interior. En paralelo, May defiende el proyecto de un RU global que pretende comenzar inmediatamente a negociar

acuerdos comerciales con sus socios preferenciales, en especial Estados Unidos y los tradicionales socios de la Commonwealth. Existe una controversia sobre si podrá iniciar negociaciones aún antes de que la decisión de retirada entre en vigor.

Cabe preguntarse si la implicación del parlamento británico, decretada por el Tribunal Supremo, serían susceptibles de alterar una posición inicial que parece inclinarse por un *brexit* duro, esto es, la ruptura con la UE. Aunque los miembros de ambas cámaras se han manifestado en diversas ocasiones como favorables a la permanencia, por imperativo democrático no tienen otra que aceptar el dictado de las urnas. No obstante, la voluntariosa implicación de los parlamentarios en todo el proceso, con el deseo de contribuir positivamente pero sin llegar a limitar el margen negociador del gobierno, sí es posible que incline el resultado final hacia un *brexit* más suave.

Los preparativos en el seno de la UE a 27

Paradójicamente, las instituciones comunitarias, en relación a la negociación, han adoptado la tradicional posición británica del *wait and see*. Desde el día siguiente al referéndum los líderes de las instituciones acordaron no negociar ni formal ni informalmente antes de que se produjera la notificación de retirada y seguir a pies juntillas el artículo 50²³. Implícitamente se entiende que, dado que es el RU el que desea la retirada, a él le corresponde fijar en primer lugar su posición de negociación. Contra todo pronóstico, en febrero de 2017, puede decirse que

²¹ En su discurso, May hace referencia a 12 principios, pero en sentido estricto solo estos cinco fijan sus preferencias frente a la negociación. May, T.: Speech *"The government's negotiating objectives for exiting the EU"*, Lancaster House, Londres, 17 de enero de 2016.

²² El 7 de marzo está previsto que culmine la aprobación del *brexit* por la Cámara de los Lores y el 9 de marzo está convocada una cumbre de los 28 en Malta, donde podría presentar oralmente su petición. Desde la UE se le ha pedido que no lo deje para final de mes, a fin de que no coincida con la conmemoración del 60 aniversario de los Tratados de Roma.

²³ Schultz, M., Tusk, D., Rutte, M., Juncker, J. C.: *Declaración conjunta*, Bruselas, 24 de junio de 2016, (STATEMENT/16/2329).

se ha mantenido la unidad de los 27 y de las instituciones y que nadie ha cedido a las presiones británicas de prenegociar informal-mente²⁴.

Las instituciones comunes, no obstante, han comenzado a prepararse para la notificación. El 27 de julio el presidente Juncker nombró al ex-comisario Barnier, experto en el mercado interior y federalista, como jefe del equipo negociador de la Comisión, institución que dirigirá las negociaciones²⁵. Este ha organizado una *task force* integrada por altos expertos que se ocupará de las conversaciones. Con el fin de garantizar la cohesión, Barnier está celebrando reuniones periódicas con los jefes de Estado y de Gobierno y ha organizado hasta dos seminarios técnicos con el fin de ir concretando posiciones²⁶. A su vez, la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo nombraba al líder de los Liberales, Verhofstadt, como *point-man* para las negociaciones.

Desde el mes de noviembre, además, se está trabajando en el seno del Consejo Europeo con la finalidad de preparar las orientaciones generales que requiere el tratado. Así, desde comienzos de diciembre se han producido varias reuniones de *sherpas* con el presidente Tusk para ir avanzando la posición común y en el margen de las cumbres del Consejo Europeo de diciembre de 2016 y 3 de febrero de 2017 se ha producido un debate a 27 entre los jefes de Estado y de Gobierno.

²⁴ Como ejemplo de la resistencia europea a las tácticas de prenegociación británicas, véase: Tusk, D.: *Letter in reply to some UK parliamentarians on the status of EU citizens in the UK and UK citizens living and working in Europe*, 29 de noviembre de 2016 (Press Release 696/16).

²⁵ Comisión Europea: *Minutes of the 2179th meeting of the Commission*. Bruselas, 27 de julio de 2016 (PV(2016) 2179 final), p. 14.

²⁶ Barnier, M.: *Press briefing*, 6 de diciembre de 2016. Disponible en: https://ec.europa.eu/unitedkingdom/news/first-press-conference-michel-barnier_en.

En los márgenes del Consejo Europeo de diciembre, los 27 han adoptado una serie de decisiones procedimentales sobre la negociación, que clarifican los roles institucionales²⁷. El Consejo Europeo, de acuerdo con el tratado, asume la dirección política y anuncia que definirá la posición global una vez presentada la solicitud. Las decisiones procedimentales y las directivas sobre el contenido de las negociaciones serán adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales, lo que asigna un rol a la presidencia rotatoria. El Consejo Europeo invita a este a que nombre a la Comisión, y por ende a Barnier, como negociador, pero determina que su equipo negociador debe incluir a un representante de la Presidencia rotatoria. Además, participarán en las negociaciones representantes de la Presidencia del Consejo Europeo, con la misión de dar "apoyo". La Comisión, como es habitual en las negociaciones con terceros, estará controlada por la acción de un Grupo de Trabajo, esto es, un comité conformado por los representantes de los 27.

De la decisión del Consejo Europeo sorprende el magro papel que se le reserva al Parlamento Europeo. Se descarta que participe en la mesa de negociaciones y se le relega a un rol de observador. Se le invita a su representante a que participe en las reuniones de *sherpas* que preparen las reuniones del Consejo Europeo en estos asuntos, al presidente a ser oído, como es habitual, antes de los Consejo Europeos, y a que tanto la Comisión como la presidencia rotatoria le mantengan informado e intercambien puntos de vista. Teniendo en cuenta que el Parlamento debe aprobar el acuerdo final, resulta desequilibrada

²⁷ *Informal meeting of the Heads of State or Government of 27 Member States, as well as the Presidents of the European Council and the European Commission*, Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

esta participación y así se lo ha hecho saber al Consejo Europeo amenazando incluso de graves consecuencias de su exclusión²⁸.

Como hemos visto, el artículo 50 se caracteriza por una magra regulación que abre algunos interrogantes. Un tema que no aborda el tratado y que es de primera importancia es si existen límites o líneas rojas al contenido de las negociaciones, o, por el contrario, están todas las opciones abiertas. Esto nos conduce a preguntarnos si la retirada puede ser un proceso de cambio constitucional completamente abierto o si existen unas reglas de juego mínimas que las dos partes han de respetar. En este sentido y, a tenor de las pocas manifestaciones en relación al *brexit* que han hecho los líderes de la UE, podemos considerar que comienza a emerger un conjunto de reglas o *acquis* de la retirada, que plantean una serie de líneas rojas para la UE. Todavía estas son muy escasas y entendemos que serán completadas con las orientaciones generales que, previsiblemente, apruebe el Consejo Europeo en marzo de 2017.

Estas reglas que, por el momento, conforman el *acquis* o principios jurídico-políticos de la retirada y que completan lo establecido por el artículo 50, son los siguientes:

1. No se da comienzo a la negociación, ni de manera formal ni tampoco informal, hasta que se produzca la notificación de retirada. Esta es la primera de las reglas que emergió en la primera declaración conjunta que hicieron los líderes de las instituciones al día siguiente del referéndum. Hay que alabar el hecho de que, más de seis meses, después ni las instituciones ni los Estados miembros hayan cedido a las

presiones del Gobierno británico para entablar “conversaciones” informales o para dejar resueltos en una suerte de pre-negociación asuntos que para ellos resultan de gran prioridad como los derechos adquiridos de los ciudadanos.

2. En palabras del jefe negociador para la retirada del RU de la Comisión, Michel Barnier, “ser miembro de la UE supone derechos y beneficios. Los terceros Estados nunca podrán tener los mismos derechos y beneficios, ya que no están sujetos a las mismas obligaciones”²⁹. Por tanto, aparece clara la voluntad de los Estados miembros y las instituciones de que también para la UE el “*brexit* sea *brexit*”. La salida tiene que tener un coste efectivo y por lo que todo estatuto diferente a la pertenencia debe incluir cesiones. Políticamente, desde el punto de vista del interés de la UE, esto es algo imprescindible, ya que ni los 27, ni las instituciones, pueden permitir que el *brexit* sea un éxito. Esto daría alas a los partidos euroescépticos que acosan a muchos de los gobiernos y abriría la puerta a una desbandada de Estados miembros.
3. La unidad e indivisibilidad de las cuatro libertades: si los británicos quieren mantener el acceso al mercado interior deberán aceptar también la libre circulación de personas. Esto supone un límite explícito a lo que es negociable en el marco de las futuras relaciones y descarta la posibilidad del *cherry-picking*.

Parece que también va emergiendo un calendario: aunque según el tratado sería posible prorrogar los dos años de la negociación, las

²⁸ Parlamento Europeo: “Grave consequences if Parliament is all but excluded from EU Brexit talks”. *Press release*, 15 de diciembre de 2016 (Ref. 20161214IPR56183).

²⁹ Barnier, M.: *Press briefing*. *Op. Cit.*

elecciones al Parlamento Europeo de 2019 son un límite implícito. Sería políticamente suicida que la UE convocara a las urnas a sus ciudadanos sin tener ya clara la salida a la crisis existencial que supone el *brexit*. Por tanto, para la primavera de 2019 las negociaciones tendrían que haber acabado y el acuerdo resultar aprobado, de forma que los candidatos al Parlamento, y la Comisión, se presenten a sus ciudadanos con un proyecto ilusionante de revitalización del proyecto europeo.

El *brexit* y la UE del futuro: un momento de la verdad

El *brexit* abre un proceso político desconocido, plagado de interrogantes, dado que nunca se ha producido con anterioridad la retirada de un Estado miembro de la integración europea. Será un proceso de una enorme complejidad, dado

que la UE no es solo una organización internacional, sino un sistema político de integración entre Estados nación. Esto supone la existencia entre sus miembros, Estados y ciudadanos, de un densísimo tejido de relaciones políticas, económicas y sociales fruto de cuarenta y tres años de integración. Aunque el RU sea el Estado menos integrado, que siempre ha luchado por preservar al máximo su soberanía, la tarea de deshacer cuarenta y tres años de integración es monstruosa y afecta a todas las áreas de Gobierno.

Previsiblemente el *brexit* acabará en tres tratados: el de retirada, el de las relaciones futuras y el de reforma de la Unión. Es el momento en que los 27 y las instituciones comunes aborden sosegada pero decididamente una renovación del proyecto de la Unión, que permita que esta rinda los resultados que sus ciudadanos esperan y sea un actor global creíble.

Tras el *brexit* la recuperación del debate sobre la unión política

José Candela Castillo

El año 2016 nos ha ofrecido importantes signos, algunos de carácter histórico, que refuerzan la necesidad de recuperar el debate sobre la unión política y darle la misma intensidad, al menos, que se le da actualmente al debate sobre la unión económica y monetaria.

Cara y cruz del *brexit*

La salida del Reino Unido de la UE es el punto final de una difícil convivencia entre una comunidad y una sucesión de gobiernos obsesionados con la soberanía nacional de un Estado, que, desde su adhesión en 1973, ha pedido constantemente a sus socios excepciones a la aplicación de las reglas comunes (particularmente en los ámbitos del presupuesto comunitario, la libre circulación y la unión monetaria). Y, lo que es más relevante desde la perspectiva de la unión política: el Reino Unido ha obstaculizado o tratado de obstaculizar avances transcendentales en el proceso de integración europea.

La culminación de esta difícil convivencia ha tenido en 2016 dos momentos definitivos: uno, el acuerdo de los jefes de Estado y de Gobierno de febrero, relativo a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea¹ y otro el referéndum británico de junio.

En ese acuerdo, concretamente en el proyecto de decisión anexo al mismo, se hacía una reinterpretación de los tratados de tal calado que amenazaba con corroer los cimientos de la Unión.

Al conseguir ese acuerdo entre sus socios, el Reino Unido no solo frenaba la capacidad de avance de la Unión, sino que provocaba un retroceso de la realización del proyecto europeo precisamente cuando este necesitaba de un fuerte impulso tras la convulsión causada por la crisis económica mundial.

Todo el proyecto de decisión del Consejo Europeo estaba impregnado de una ideología

¹ Consejo europeo: *Documento EUCO 1/16. Anexo 1*, 2016. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/es/pdf>

alejada de los principios de integración económica y monetaria (sección A, “Gobernanza económica”) y cohesión social (sección B, “Competitividad”). Pero lo más importante es lo que aparece en el segundo párrafo de su apartado C (“Soberanía”): “Las referencias hechas en los tratados y sus preámbulos al proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa no constituyen una base jurídica para ampliar el ámbito de aplicación de cualquier disposición de los tratados o del derecho derivado de la UE. Tampoco deberían servir para apoyar una interpretación extensiva de las competencias de la Unión o de los poderes de sus instituciones con arreglo a lo establecido en los tratados”.

La gravedad de este acuerdo de los jefes de Estado y de Gobierno resulta de la comparación de dicho texto con este otro, inscrito en artículo 1 del Tratado de la Unión Europea: “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

Lo que consiguió por tanto el gobierno conservador del Reino Unido es que los miembros de la Unión, hasta entonces resueltos a “continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” declarasen, por primera vez y unánimemente, que dicha resolución no les vinculaba jurídicamente; es decir, que ya no les vinculaba.

El abandono de la resolución de integrar Europa cada vez más abría la posibilidad, también, de hacer cada vez menos estrecha la unión entre los pueblos de Europa, es decir, de desintegrarla.

Por sorpresa, la salida del Reino Unido de la Unión, no deseada ni por el gobierno conservador británico ni por las instituciones de la Unión,

fue decidida por el pueblo británico mediante el referéndum del 23 de junio, mal informado de que con la decisión del Consejo Europeo el Reino Unido podía ganar aún más en soberanía nacional.

La negociación del acuerdo de retirada que han de firmar la UE y el Reino Unido será difícil y larga (durará, al menos, los dos años que prevé el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea) y es de esperar que por parte de la Unión no haya concesiones que induzcan a otros países, sobre todo si hay victorias de partidos ultranacionalistas en elecciones nacionales, a pedir excepciones a las reglas comunes o explorar la misma vía de salida. Por tanto, hará falta un reforzamiento de la autoridad política y de la voluntad integradora de la Unión.

El *brexít* debilita Europa, pero al mismo tiempo incita a recuperar el debate sobre su unión política.

Hacia la recuperación del debate sobre la unión política

Desde la creación del Comité Delors en 1988 hasta el nacimiento de la Unión Europea en 1992, los acrónimos UEM (unión económica y monetaria) y UPE (unión política europea) eran de uso común y la mención de uno aparecía frecuentemente unida a la del otro. Así se titularon las dos conferencias intergubernamentales preparatorias de Maastricht. En el plan del entonces presidente de la Comisión Europea, en cierta sintonía con algunos gobernantes europeístas de la época, estaba el realizar la UEM al mismo tiempo que la UPE y bajo la forma de federación de Estados nación.

Desde Maastricht se abrió un periodo que desembocó en el intento, fracasado en 2005, de dotar a Europa de una constitución política,

fracaso superado en parte por el Tratado de Lisboa en 2007.

Desde entonces hasta ahora, las iniciativas institucionales y el debate público sobre la unión política europea han sido primordialmente de carácter intergubernamental, de baja intensidad y corta extensión, en gran medida por el cúmulo de convulsiones y urgencias que han inundado la agenda europea a raíz de la crisis global de la economía y de la seguridad.

Sesenta años después de la firma de los tratados de Roma, el año 2017 puede ser el inicio de la recuperación del proceso de unión política, pero solo si se superan ciertos miedos y cierta escasez de voluntad política y se da prioridad a la elaboración de visiones de futuro completas y realistas.

Para descubrir las condiciones de posibilidad de dicha recuperación hay que analizar recientes documentos de importancia estratégica.

En primer lugar, el conocido como informe de los cinco presidentes², elaborado a iniciativa del presidente Juncker, en estrecha cooperación con el presidente de la Cumbre del euro, el presidente del Eurogrupo, el presidente del Banco Central Europeo y el presidente del Parlamento Europeo obedece a una intención integradora: superar la intergubernamentalidad que ha caracterizado (durante los últimos siete años) a la gestión política de la crisis económica y monetaria.

Dicho informe se inscribe en una óptica según la cual “hay que pasar de un sistema de reglas a un sistema basado en las instituciones a

fin de garantizar que la UEM repose sobre una arquitectura transparente y extremadamente sólida”³.

En los últimos años, un discurso de alto rango como este, buscando la forma de “garantizar que la unión política repose sobre una arquitectura transparente y extremadamente sólida” era impensable.

Pero, a partir de ahora, puede que no lo sea tanto en la medida en que la reforma constitucional de la estructura de la UEM se vea, como en 1992, inseparable del reforzamiento de la unión política.

En segundo lugar, un importante documento de la Comisión Europea, actualmente en elaboración, podría contener una visión de futuro de la unión política realizable mediante la puesta en práctica de propuestas concretas. Será adoptado en 2017 coincidiendo con el 60 aniversario de la firma de los tratados de Roma el 25 de marzo de 1957. Nos referimos al *Libro Blanco sobre el futuro de la UE*.

¿Qué podemos esperar de este documento?

Su anuncio aparece en el discurso sobre el estado de la Unión del presidente de la Comisión, de septiembre de 2016, en este contexto: “Los europeos están cansados de las interminables polémicas, disputas y querellas. Los ciudadanos de Europa quieren soluciones concretas a los problemas importantes que asedian a la Unión. Quieren algo más que promesas, resoluciones y conclusiones de cumbres. De todo eso ya han visto y oído demasiado. Los europeos quieren

² Juncker, J. C.; Tusk, D.; Dijsselbloem, J.; Draghi, M., y Schulz, M.: *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea. Un Informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz*, Bruselas, 22 de junio de 2015. Disponible en: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

³ Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/news/2015/06/20150622_fr.htm. La traducción es nuestra.

decisiones comunes que vayan seguidas de una aplicación rápida y eficiente. Es evidente que necesitamos una visión a largo plazo. La Comisión esbozará en un Libro Blanco esa visión para el futuro en marzo de 2017, coincidiendo con el 60.º aniversario de los Tratados de Roma. Trataremos de reforzar y reformar nuestra unión económica y monetaria. Y también tomaremos en consideración los desafíos políticos y democráticos a los que nuestra Unión de 27 se enfrentará en el futuro. Y, por supuesto, el Parlamento Europeo participará activamente en el proceso, como lo harán los parlamentos nacionales. Sin embargo, no bastará con esbozar una visión de futuro. Lo que nuestros ciudadanos realmente necesitan es que alguien gobierne, que alguien responda a los graves problemas de nuestro tiempo”.

El significado implícito de la última frase puede interpretarse así: mientras que al “esbozo de una visión de futuro” no se le ha dado aún contenido (es, en teoría, el objeto del Libro Blanco de marzo), a la expresión “lo que nuestros ciudadanos realmente necesitan es que alguien gobierne”, sí que se le ha dado, a corto plazo, un contenido: es la llamada “hoja de ruta de Bratislava”⁴, adoptada por el Consejo Europeo en septiembre.

Existe pues la posibilidad de que ese “esbozo de visión de futuro” se reduzca a un calendario de la hoja de ruta de Bratislava.

Habrà que volver sobre esa cuestión con más detalle una vez publicado el Libro Blanco de la Comisión.

La persistencia del perfil bajo de la Comisión en su papel de impulsora del debate político

El programa de trabajo de la Comisión para 2017 muestra la debilidad del discurso institucional actual sobre la gobernanza europea y, desde este punto de vista, no ofrece muchas esperanzas sobre la recuperación del papel de impulsora del debate sobre la unión política que en épocas pasadas asumió la Comisión en aras del interés general de la Unión.

El contenido sustancial de dicho programa lo constituyen las llamadas “diez prioridades políticas”. Entre ellas, solo la última se refiere a mejoras en curso de aspectos de la gobernanza europea, pero no a innovaciones que respondan a una visión de futuro ambiciosa. En efecto, dicha prioridad se reduce a una idea sugerente (“una unión de cambio democrático”) pero su desarrollo es un tanto decepcionante:

“Una Unión de cambio democrático [...]. La mejora de la legislación, la rendición de cuentas y la transparencia siguen siendo el modelo básico de esta Comisión, y todas las instituciones de la UE deben aplicar estos principios de manera coherente y comprometida si queremos recuperar la confianza de nuestros ciudadanos. La Comisión trabajará en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo y el Consejo para garantizar que el acuerdo interinstitucional sobre ‘Legislar mejor’ se aplique plenamente, y también iniciaremos negociaciones constructivas con ambas instituciones sobre nuestra reciente propuesta de Registro de Transparencia obligatorio para el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. La Comisión también presentará enmiendas al Acuerdo Marco con el Parlamento Europeo a fin de que los miembros de la Comisión puedan ser candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo.

⁴ http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412_es.pdf

La Comisión presentará una propuesta legislativa para armonizar los actos existentes con las disposiciones del Tratado en materia de actos delegados y de ejecución, eliminando progresivamente el procedimiento de reglamentación con control. También evaluaremos la legitimidad democrática de los procedimientos existentes para la adopción de actos delegados y de ejecución y estudiaremos la posibilidad de modificar los procedimientos existentes para la adopción de determinados actos derivados.

A fin de garantizar que los instrumentos jurídicos de la UE produzcan el efecto deseado, la Comisión tiene la intención de intensificar sus esfuerzos sobre la aplicación, la ejecución y el cumplimiento de la legislación de la UE. Esto incluye el conjunto de medidas para una mejor aplicación de las normas del mercado único y, en el ámbito medioambiental, una propuesta REFIT para simplificar la presentación de informes a raíz del reciente control de la adecuación y medidas destinadas a facilitar el acceso a la justicia y apoyar la garantía del cumplimiento de la normativa medioambiental en los Estados miembros”⁵.

Tras la lectura de este documento, en el que la Comisión confiesa estar preocupada por “recuperar la confianza de los ciudadanos”⁶, resulta evidente que el actual Gobierno europeo ha abandonado la correcta visión de lo que realmente significan los tres grandes principios de la gobernanza democrática europea que él mismo sitúa en la definición de su última prioridad política: mejora de la legislación, rendición de cuentas y transparencia.

En primer lugar, la mejora de la legislación (la *better regulation*, en la jerga de los expertos) es un programa o conjunto de decisiones políticas de contenido ideológico determinado que desde su origen británico y su adopción por la Comisión Europea hace unos 15 años, ha pretendido esencialmente suprimir al máximo la reglamentación que se supone que obstaculiza la actividad económica, incluida la reglamentación social y la medioambiental. En este punto, el referido programa de trabajo mantiene una cierta coherencia con la ideología política dominante en el actual colegio de comisarios.

Sin embargo, en materia de rendición de cuentas, el discurso programático de la Comisión no es coherente con los principios en los que dice sostenerse. Desde 2001⁷, la Comisión Europea adoptó un concepto de rendición de cuentas (*accountability* o “responsabilidad” en la jerga común de los expertos europeos) mucho más ambicioso que el que parece manejar la actual Comisión. Limitar, en efecto, el programa de trabajo en materia de rendición de cuentas a la mera enunciación de este gran principio de la gobernanza democrática europea, sin ninguna iniciativa programática claramente correspondiente, es, en nuestra opinión, frustrar la expectativa que legítimamente surge para cualquier ciudadano europeo tras la lectura del título de la décima y última prioridad política de la Unión para 2017: “Una Unión de cambio democrático”.

Por último, en materia de transparencia, la Comisión actual también frustra las aspiraciones de los ciudadanos pues reduce el programa de trabajo a la reforma del Registro de transparencia

⁵ Comisión Europea: *Programa de Trabajo de la Comisión para 2017. Realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad*, 2016, pág. 17 (COM (2016)710 final). Disponible en: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2017_es.pdf

⁶ *Ibidem*, pág. 2.

⁷ Comisión Europea: *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*, 2001, pág. 7. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>

de las instituciones, cuando en ese campo hay necesidad imperiosa de muchas reformas, especialmente en cuanto al proceso de toma de decisiones en el Consejo de la Unión. La falta de transparencia del actual proceso negociador del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) es el más reciente reflejo de dicha necesidad.

Esta corta visión de la gobernanza europea por parte de la Comisión no debe hacernos olvidar, por un lado, la necesidad de que la Unión se plantee en qué medida la actual crisis global de la democracia representativa le afecta a ella en tanto que organización política y tampoco, por otro lado, que la Unión tiene aún pendiente una mejora de su estructura y de su función políticas después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, principalmente en materia de participación⁸. Pero tampoco se puede soslayar la cuestión de cómo y cuándo abordar esta mejora.

¿Hacia una convención europea?

El Parlamento Europeo discute actualmente un proyecto de resolución que pide la convocatoria en 2017 de una convención para reformar los tratados⁹.

⁸ Desde 2001, la Comisión Europea adoptó su propia definición de “buena gobernanza”, válida hasta ahora, mediante la mención de seis grandes principios políticos: la apertura, la transparencia, la responsabilidad, la coherencia, la eficacia y, en primer lugar, la participación. Vid.: Comisión Europea: *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*, 2001, pág. 11. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>.

⁹ Vid. Verhofstadt, G.: *Evoluciones y adaptaciones posibles de la estructura institucional actual de la Unión Europea*, 2016 (proyecto de Resolución del Parlamento europeo, actualmente pendiente de la primera lectura en el Parlamento). Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2014/2248\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2014/2248(INI)).

Argumentos en favor de convocar una convención hay quizá tantos como argumentos en contra.

Entre los primeros, está el de que solo con la deliberación y la decisión del mayor número de participantes posible se pueden superar verdaderamente las crisis que afectan a todos. Desde ese punto de vista, una convención ha sido, en la historia de la integración europea, y será siempre, aparte de sus resultados, un instrumento útil para el avance de la integración europea. Puede que tras años de “integración” autoritaria (los jefes de Estado y de Gobierno, y en especial el de la primera potencia europea, han sido los autores casi exclusivos de las decisiones que han impuesto la austeridad, con menoscabo frecuente del “método comunitario”), sea la única forma, a medio y largo plazo, de evitar la progresión del declive actual de la Unión.

Cabría pensar que si las decisiones tomadas, por ejemplo, en el asunto de la crisis griega o en la crisis de los refugiados han sido eficaces (lo cual está aún por demostrar), esta integración autoritaria estaría, al menos parcialmente, justificada. Pero nunca podrá negarse que una mayor participación de los afectados por esas decisiones en el proceso de toma de las mismas les hubiera conferido mayor legitimidad.

Ahora bien, para abordar correctamente una reforma de los tratados hay que evitar la urgencia o la improvisación, la mezcla de la negociación de la retirada del Reino Unido con la prosecución de la integración y el poner los intereses electorales nacionales por delante de la unión política europea (elecciones en varios Estados miembros en 2017).

Las negociaciones con el Reino Unido durarán, como dijimos, al menos los dos años que prevé el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. Sería en nuestra opinión aconsejable

que el Consejo Europeo separase la gestión de las negociaciones con el RU de la gestión del resto de asuntos prioritarios en curso para que no haya influencia mutua negativa ni ineficacia en ambas gestiones.

Además, una reforma de los tratados necesita una pedagogía previa de los que en la mayoría de los Estados (en algunos Estados miembros, los tratados europeos no se ratifican por referéndum sino por el parlamento) van a tener la última palabra para aprobarla, es decir, los ciudadanos. Hay que dar tiempo a las instituciones de la Unión, a las administraciones nacionales y a la sociedad civil europea a realizar y hacer políticamente rentable esa pedagogía y preparar bien el debate.

Entre las cuestiones de fondo está el hecho de que a través de sondeos recientes se percibe en la opinión pública europea una cierta preferencia por el aumento de la legislación material europea (empleo, migración, seguridad) que por la formal (reforzamiento de la democracia)¹⁰.

En todo caso, la carga simbólica, y la rentabilidad política, de declarar la voluntad de organizar un debate público de amplio alcance sobre la unión política deriva del hecho de que, si la Unión se adelanta tomando esa iniciativa, los movimientos y partidos antieuropeístas y desintegradores tendrán en su contra, en el momento de las elecciones de este año (especialmente en Francia y Alemania), un impulso previo clara y resueltamente integrador y europeísta por parte de la Unión.

Para que una futura convención tenga éxito pleno y sus conclusiones no sean rechazadas

por los pueblos europeos, como sucedió en 2005, dicha convención deberá ser lo más participativa posible para los ciudadanos europeos. Se les debería reservar la última palabra, limitando al máximo el poder decisonal de órganos intermedios en los que solo los poderes estatales o las instituciones europeas estén representados (como fue el caso, por ejemplo, del Presidium de la convención de 2003).

Esto es, habría que organizar la gobernanza de esa convención de modo que sean los ciudadanos europeos, mediante su implicación desde el inicio hasta el final del proceso de toma de decisiones de la convención, los que realmente decidan, a fin de que la propia ciudadanía en cada Estado, tras haber podido elaborar proyectos propios de decisiones de la convención y también en el momento de ratificar mediante referéndum las conclusiones de esta, comprendan lo que están ratificando y voten en consecuencia. Solo aquel que está implicado de principio a fin en un proceso de toma de decisiones comprende y puede asumir como propios dicho proceso y su resultado.

La constante necesidad de mejorar la calidad de la democracia europea

Por encima de la actual crisis coyuntural de la Unión, lo que está aconteciendo a nivel global es una crisis de la democracia representativa.

La Unión Europea sufre actualmente los mismos síntomas que las democracias nacionales de sus Estados miembros y de la misma forma que aumenta en estos (por la derecha y por la izquierda) el voto a partidos políticos que parten de la constatación de dicha crisis para propagar cambios del modelo representativo, la Unión Europea debería prever que solo la superación de ambas crisis, simultáneamente, permitirá

¹⁰ Vid. el Eurobarómetro de 2016 sobre el futuro de Europa en: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2131>

recuperar la confianza de los ciudadanos en el proyecto europeo.

La recuperación del debate político en la UE, debe empezar por superar el pensar en la unión política como asunto únicamente protagonizado por los Estados nación, sin perjuicio de los cálculos razonables que aconsejan confirmar que el techo realista de ese debate es el concepto de federación de Estados nación¹¹ y, sobre todo, sin perjuicio de la certeza ineludible de que “el Estado del bienestar y la democracia forman un nexo tal que en una unión monetaria ambos ya no pueden ser garantizados por un Estado individual en solitario”¹².

Sobre la base de estas consideraciones podemos concluir que, junto a la institucionalización de la reforma de la estructura de la UEM, ciertas reformas que hubieran mejorado de forma considerable la calidad de la democracia en el conjunto de la Unión y que se quedaron (por imperativo del ritmo del proceso histórico de integración europea), sin respaldo legal en el Tratado de Lisboa, nos parecen, hoy más que nunca, razonables y de posible aplicación a medio o largo plazo.

¹¹ El actual presidente de la Comisión ha declarado recientemente que “hay que dejar ya de hablar de los Estados Unidos de Europa”. Vid. Juncker, J. C.: *Sur l’avenir politique de l’Europe*, conferencia pronunciada con motivo del 20 aniversario de la creación de la Fundación Notre Europe, París, octubre 2016. Disponible en: <http://www.delorsinstitute.eu/011-24117-For-an-ambitious-europe.html>

¹² Habermas, J.: “The players resign”, entrevista concedida al canal *Zeit online* el 22 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.zeit.de/kultur/2016-07/juergen-habermas-brexit-eu-crisis-english/seite-3>. Vid. también, del mismo autor, “Bringing the Integration of Citizens into Line with the Integration of States”, *European Law Journal*, 18, No. 4, 2012, pp. 485-8. Esta afortunada frase de Habermas recuerda el célebre trilema de Rodrick.

Exponemos a continuación, para terminar, algunas de ellas:

- Aumentar la participación de los ciudadanos europeos en el proceso de toma de decisiones de la Unión, mediante:
 - La instauración de sistemas de voto directo de los ciudadanos o de referéndum a escala europea, con recurso máximo al voto telemático¹³, para una serie determinada de materias constitucionales.
 - El aumento, hasta cubrir la totalidad de la legislación, de la cobertura del sistema de consulta pública por parte de la Unión anterior al inicio de cualquier procedimiento legislativo¹⁴.
 - Una reforma del procedimiento de iniciativa legislativa de la Unión según la cual las iniciativas legislativas populares sean sometidas por sus autores al mismo tiempo a la Comisión y al Parlamento.
- Dotar de nuevos poderes al Parlamento europeo, en especial para aumentar su capacidad legislativa y su poder de control de la Comisión y del Consejo, incluidos un poder de revocación máximo de los miembros de la Comisión y plenos poderes de codecisión en materia presupuestaria.
- Convertir la Comisión Europea en un auténtico gobierno democrático de la Unión, mediante la instauración de un voto ciudadano transnacional para la elección de su presidente.

¹³ El voto telemático está ya implantado o en curso de implantación en varios Estados de la Unión. Vid, a propósito: http://www.euskadi.eus/botoelek/otros_paises/ve_mundo_est_c.htm

¹⁴ A partir del Tratado de Lisboa, alrededor del 90% de la legislación europea puede ser objeto de consulta pública previa al inicio del proceso legislativo europeo. Vid. Ponzano, P.: *Une démocratisation accrue de l’Union européenne*, 2010, pág. 5. Disponible en: <http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Ponzano.pdf>

- Instaurar un sistema de transparencia máxima del proceso de toma de decisiones propio del Consejo de la UE y del Consejo Europeo.
- Lograr, mediante un renovado sistema de toma de decisiones del Consejo de la Unión, la generalización máxima del voto por mayoría cualificada.

La Agenda Digital

Manuel Ausaverri

La importancia del I+D+i para las empresas y el empleo

Tras varias décadas de globalización de la economía y su impacto en los flujos de bienes y servicios, somos capaces de percibir algunos de sus efectos a nivel geoestratégico en las economías mundiales. Se ha producido una progresiva segmentación y especialización de las diferentes regiones del mundo alrededor de sus fortalezas competitivas clave, ya sea de forma planificada o puramente inducida por las fuerzas del mercado. En este reparto de roles, con nuestros activos y con nuestras capacidades competitivas globales, y con todos los matices a los que la diversidad europea obliga, Europa no está consiguiendo alcanzar y sostener unos niveles de crecimiento equivalentes al de otras zonas del mundo.

Difícilmente las sociedades europeas van a poder competir globalmente en base al acceso barato a materias primas o a costes laborales bajos, por ejemplo, pero sí podemos tener éxito si enfocamos nuestras energías a ser líderes globales en la innovación y desarrollo de productos y servicios, tecnológicos y no tecnológicos. Este modelo productivo de alto valor añadido además es perfectamente consistente con la sostenibilidad de lo que hemos llamado el modelo social europeo, un modelo de cohesión y de protección amplia de todas las capas de la sociedad,

que, de forma más o menos reconocida, representa una aspiración para millones de personas en el mundo.

Una aspiración que se ve cuestionada por la gran debilidad que está mostrando Europa en el crecimiento y en el empleo. Desde 1999, el año de la puesta en marcha del euro, la zona euro ha tenido peores resultados económicos en comparación con países similares, como EE. UU., Canadá, Noruega, el Reino Unido o Australia. Y el desempleo ha sido mayor. A partir del 2010, la zona euro ha sido la única región económica del mundo que volvió a la recesión. Las economías europeas no acaban de encontrar la fórmula para competir con éxito y crecer vigorosamente en el entorno globalizado en el que estamos. Y revertir esta situación, junto con muchas otras acciones o reformas, pasa por un modelo económico y productivo basado en la Innovación y en el diseño y producción de bienes y servicios de alto valor, para los que la I+D+i se convierte en la fortaleza clave.

En este sentido, los países de la Unión Europea y las instituciones comunitarias son cada vez más conscientes de la importancia crucial que tiene para nuestro desarrollo económico el liderazgo europeo en la Economía del Conocimiento y la Innovación. La innovación debe desempeñar un papel cada vez más central en nuestra economía y en la economía de los

países europeos. Beneficia a los ciudadanos como consumidores y como trabajadores. Acelera y mejora el diseño, el desarrollo, la producción y la utilización de productos, procesos industriales y servicios nuevos. Resulta fundamental para crear mejores empleos, construir una sociedad más sostenible y mejorar nuestra calidad de vida, pero también para mantener la competitividad de la Unión en el mercado mundial, que es esencial para lo anterior.

La Cuarta Revolución Industrial

La transformación tecnológica, y cómo las nuevas tecnologías digitales están dando forma a una nueva revolución industrial, está en los primeros lugares de la agenda estratégica de empresas y gobiernos, concentra la atención de los medios y está presente en todos los foros relevantes de discusión y pensamiento. En esta nueva revolución industrial, Europa tiene mucho en juego y sería muy elevado el precio a pagar si nuestras sociedades y nuestras empresas quedaran descolgadas en esta época de cambios.

No es la primera vez que el progreso tecnológico y científico provoca disrupciones profundas y duraderas en la economía. Hace algo más de dos siglos, la Primera Revolución Industrial transformó la forma de fabricar y producir gracias a la máquina de vapor. El uso de la fuerza mecánica sustituyó por primera vez al músculo humano y a la tracción animal como fuerzas básicas de producción. Industrias como la textil, la siderúrgica o la del transporte, con la aparición de los ferrocarriles, cambiaron radicalmente y con ello transformaron la sociedad permanentemente y algunos de sus efectos son todavía visibles doscientos años después.

La Segunda Revolución utilizó la electricidad y los progresos en procesos industriales para

crear la producción en cadena, y aparecieron las grandes fábricas de automóviles y de bienes de equipo. Más recientemente y tan sólo hace unas pocas décadas, la Tercera Revolución se produce gracias a la evolución de la electrónica y las tecnologías de la información y comunicación: aparecen los primeros ordenadores y se generalizan los equipos y procesos informáticos.

Y, partiendo de ésta última, estamos viviendo desde hace pocos años la Cuarta Revolución Industrial, que se caracteriza por la fusión y aceleración de tecnologías digitales, las cuales junto con la hiperconectividad de personas y objetos, están transformando nuestro mundo y están conduciendo a la creciente hibridación de las esferas física, digital y biológica.

Es evidente para todos la magnitud de los cambios disruptivos que el desarrollo de las nuevas tecnologías está causando en la sociedad: en la forma de relacionarnos, aprender, interactuar social e incluso política y administrativamente.

La transformación digital abre la oportunidad a innovaciones profundas en los modelos de negocio y sociales que trastocan el “orden establecido”, difuminan las fronteras nacionales o sectoriales, rebajan mucho las barreras de entrada a nuevos agentes y crean nuevos modelos en red que desafían a las empresas y negocios tradicionales. Enumerar los impactos, bien obvios y visibles para todos, de la revolución digital es innecesario. Es mucho lo que está en juego para Europa por la magnitud y la velocidad de la capacidad transformadora de la tecnología.

Los países europeos y sus instituciones comunitarias son conscientes de que otras partes del mundo están mejor posicionadas en el ámbito de la innovación tecnológica, ya sea por su ecosistema tecnológico o emprendedor más potente, por la fuerte y sostenida inversión pública en I+D o por un (supuesto o real) conservadurismo empresarial europeo. El hecho cierto

es que entre los grandes gigantes tecnológicos globales no hay ningún líder europeo en los lugares más relevantes y que nuestros competidores globales –como EE. UU. o China– están apostando fuertemente en pos de la hegemonía y el liderazgo en esta revolución tecnológica.

La inversión en I+D+i: necesaria pero no suficiente

De cara a trabajar para mejorar esta situación, la importancia de la política científica y de innovación europea, tanto de la Unión como de los Estados y regiones, está ampliamente reconocida, y se percibe como una herramienta clave para ayudar a posicionar la industria europea en la vanguardia global.

En particular, la política europea de innovación es la interfaz entre la política en materia de investigación y desarrollo tecnológico y la política industrial, y busca crear un marco favorable para llevar las ideas al mercado. Cada vez ocupará un lugar más importante en la legislación europea, y es necesario que así sea.

La política de innovación comunitaria está fuertemente ligada a otras políticas de la Unión, como las de empleo, competitividad, medio ambiente, industria y energía. El fin de las políticas de innovación es convertir los resultados de la investigación en servicios y productos nuevos y mejores, a fin de seguir siendo competitivos en el mercado mundial.

Pero para que haya innovación es necesario invertir de manera constante. Antes de la crisis de 2009, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) creció a un ritmo anual de aproximadamente el 7 %. Los datos del Índice Mundial de Innovación 2016 indican que la I+D mundial creció sólo un 4 % en 2014. Esto fue consecuencia de un menor crecimiento en las econo-

mías emergentes y de presupuestos más ajustados en la partida de I+D en las economías de los países desarrollados.

Aunque los datos más recientes apuntan a un ligero repunte en algunos de los países europeos líderes en innovación, de forma agregada Europa destina, cada año, un 0,8 % del PIB menos que los EE. UU. y un 1,5 % menos que Japón a la investigación y el desarrollo (I+D). Una diferencia del orden de 1 % del PIB mantenida en el tiempo de forma sostenida tiene un impacto importantísimo en la capacidad de generar liderazgo científico y tecnológico de forma sustantiva y estructural.

Hay otros efectos diferenciales no directamente ligados directamente al dinero –aunque sí indirectamente–, como el prestigio científico de las universidades americanas líderes o el desarrollado mercado de capitales ligados al emprendimiento tecnológico. Sea por unos factores o por otros, se produce un claro efecto de captación de talento pues nuestros mejores investigadores y emprendedores se trasladan a donde se les ofrecen mejores condiciones y oportunidades. A pesar de que el mercado de la Unión es el más grande del mundo, sigue estando fragmentado y sin ser lo bastante atractivo para el emprendimiento, en comparación con otros.

El mercado único digital europeo

Fruto de esa preocupación, adicionalmente a los programas de apoyo a la innovación de la Estrategia Europa H2020, la Comisión Europea ha fijado como una de sus 10 prioridades el desarrollo del mercado único digital (*digital single market*).

En las propias palabras de la Comisión, Europa tiene capacidad de liderazgo en la

economía digital mundial pero actualmente no le está sacando el máximo partido. La fragmentación y las barreras que existen en el mercado único frenan a la UE. Reducir estas barreras dentro de Europa podría aportar un importe adicional de 415 000 millones EUR al PIB europeo y poner en valor un mercado de 500 millones de personas. Una economía digital con visión de mercado único podría ampliar mercados y promover mejores servicios a mejores precios, ofrecer mayores posibilidades de elección y crear nuevas fuentes de empleo.

Y es que las reglas de juego han cambiado

La revolución tecnológica y digital está creando un nuevo entorno en el que trabajar y competir para las sociedades y empresas europeas. En este entorno el progreso tecnológico y científico configura un nuevo medio social, laboral y empresarial en el que la tecnología y la innovación ocupan ya un lugar central.

En una progresiva hibridación de los mundos físico y digital, habilitados por la conectividad total de personas y objetos, los ciudadanos cambian sus comportamientos y su forma de consumir. Cambian sus exigencias a los servicios públicos y a los dirigentes políticos. Los *millennials* empiezan a entrar en el grueso del mercado objetivo, con hábitos de consumo digitales que a su vez evolucionan con la propia red y con un enorme poder de agrupación y organización espontánea.

Con el crecimiento de la exigencia, las operaciones son cada vez más un activo estratégico de las organizaciones. La digitalización abre nuevas formas de operar que introducen saltos de escala en la eficiencia, velocidad o precisión de las operaciones, tanto en las operaciones lógicas (por ejemplo, en la gestión de operaciones

bancarias) como en las operaciones físicas (como la fabricación o la logística).

Por último, en un mundo donde el valor de la información es cada vez más estratégico, la protección del dato pasa a ser una prioridad en la agenda clave de países y compañías. Las soluciones de ciberseguridad y autenticación son cada vez más relevantes para proteger a las organizaciones frente a ataques, fraudes o intrusiones. Cada vez más sistemas críticos públicos y privados están gobernados digitalmente, y con ello, crece la necesidad de la protección de los mismos, en lo que probablemente sea el campo de batalla del futuro.

En general, el cambio inexorable desde la digitalización “simple” (los ordenadores de la Tercera Revolución Industrial) a la innovación colaborativa basada en combinación de tecnologías, amplificadas por la hiperconectividad de personas y cosas (la Cuarta Revolución Industrial) está obligando a todos los agentes sociales y económicos a replantearnos cómo debe ser nuestro posicionamiento ante el futuro y cómo tener éxito en la era digital.

Es una época de perspectivas ilusionantes, aun a riesgo de ser tildados de “tecnó-optimistas”: se abre ante nosotros el potencial ilimitado que proporcionan millones de personas conectadas con dispositivos móviles, con una nunca antes igualada capacidad de computación y almacenamiento, y con acceso instantáneo a la información y al conocimiento.

Y sobre esta base se están configurando nuevos avances tecnológicos que multiplican exponencialmente las opciones gracias a la Inteligencia Artificial, la robótica, los vehículos autónomos, la impresión 3D, la nanotecnología y la computación cuántica, o la biotecnología.

Dificultades para que Europa siga siendo líder en innovación

En Europa se han originado muchas de las innovaciones históricamente más disruptivas en los campos científico y técnico, y las empresas europeas, desde el mismo inicio de la Primera Revolución Industrial, han sido líderes tecnológicos en sus respectivos sectores o han compartido ese liderazgo con sus equivalentes mayormente estadounidenses. Pero están apareciendo ciertas sombras en lo referente al liderazgo europeo cuando analizamos lo que está pasando en estos tiempos digitales.

Como bien se explica en muchas fuentes comprobables sobre producción científica e intelectual, también actualmente Europa acoge algunas de las potenciales innovaciones y avances científicos más brillantes y prometedores del mundo, pero el problema radica en la capacidad del continente de convertir ese conocimiento e ideas en valor económico real. Existe una brecha entre investigación/ciencia y economía en Europa, que en las zonas más innovadoras como Asia o Estados Unidos suele ser solucionado por los fondos de capital riesgo, que ayudan a transformar las grandes ideas en empresas rentables.

Si bien hoy el interés por el emprendimiento en Europa ha aumentado notoriamente y crece en todas partes el número de iniciativas empresariales, muy pocas de ellas logran realizar todavía la transición a líderes globales y maduros en sus respectivos sectores. Es todavía débil la capacidad de los agentes empresariales y financieros europeos, de diferentes segmentos, de trasladar esa innovación a nuevos proyectos empresariales con ambición de alto crecimiento.

No es un desafío trivial. Si no conseguimos tener empresas “digitales” europeas de éxito, el ecosistema empresarial europeo presenta cierto riesgo de quedar prematuramente envejecido y

desactualizado tecnológicamente. Ello dejaría a las empresas europeas en posición subalterna y fácilmente dominadas a medio plazo por sus competidores digitales no europeos, algunos de ellos auténticos (y voraces) gigantes globales.

¿Europa es un continente reactivo al riesgo?

En cierta manera y en comparación con los EE. UU., así lo parece. Los emprendimientos siempre tienen una cuota de riesgo individual, requieren una voluntad férrea para superar los obstáculos (o un gran apetito por el incentivo en caso de éxito) y para triunfar es necesario tener un intenso foco e implicación en el proyecto, con involucración total por parte del emprendedor. Y todo ello con escasas probabilidades de cosechar el éxito al final del proceso.

Sin querer entrar en temas sociológicos o culturales, que no son mi especialidad, el modelo educativo, social y empresarial americano parece mejor sintonizado para generar este tipo de actividad de riesgo. Sin embargo, muchos de los mejores talentos en el ecosistema emprendedor de Silicon Valley, incluyendo CEO y fundadores, no son de origen estadounidense, y muchos son europeos. Lo que parece cierto es que se percibe una diferencia sustancial entre los EE. UU. y Europa en la escala de los incentivos –fundamentalmente económicos– asociados a desarrollar una idea de éxito, la existencia de un ecosistema tecnológico y financiero que arroja al emprendedor en ese camino e incluso varía la consideración social asociada al triunfo o fracaso empresarial.

Las limitaciones de no disponer de un mercado único

En Europa existe la libre circulación de bienes y personas, pero esto no implica que las ventas sean libres, y de hecho en la práctica las barreras entre los países europeos son muy difíciles de derribar. En Europa hay 24 lenguas oficiales, 27 constituciones y sistemas administrativos y fiscales diferentes, regulaciones técnicas diferentes, cientos de limitaciones ocultas, todas ellas son barreras para la venta libre de productos y servicios.

Ello crea un factor puramente económico que explica gran parte del fenómeno diferencial entre EE. UU. o China y Europa en el fenómeno emprendedor. Cualquier proyecto en EE. UU. tiene acceso inmediato a un mercado de servicios de más de 300 millones de habitantes de renta alta y misma lengua mientras que en Europa ese mercado equivalente “paneuropeo” en realidad no existe, y sí existen los mercados nacionales, un orden de magnitud más pequeños. No haría falta pues recurrir en exclusiva a una (supuesta) “aversión al riesgo” europea como causa del menor y tardío desarrollo del emprendimiento en nuestros países. Hay un factor de escala evidente.

Y no es fácil en la práctica desarrollar ideas de negocio, por innovadoras que sean, que traspasen las fronteras nacionales europeas, y de hecho, el volumen de este tipo de transacciones económicas intra-europeas es casi despreciable. Los datos indican que el negocio tecnológico y digital se realiza dentro de las fronteras nacionales de cada país europeo y desde cada país con empresas estadounidenses. Y prácticamente no existe actividad entre personas y empresas europeas que traspase las fronteras nacionales.

La desventaja para la Unión existe, es muy tangible y se sustancia en el ratio de *start-ups*

que se crean, desarrollan y prosperan, las valoraciones que se obtienen, y, consecuentemente, el volumen de inversión que se canaliza hacia la innovación tecnológica, en comparación con nuestra población y nuestra riqueza.

El capital riesgo tecnológico es fundamental

Un emprendedor en Europa que quiera atravesar todas las barreras anteriores y adentrarse en diferentes mercados y competir con éxito, sin duda requerirá de financiación, por lo que seguramente necesite el apoyo de una entidad de capital riesgo. Este tipo de inversor comprende la tecnología, tiene visión a futuro con respecto al potencial de un producto y un mercado, está preparado para tomar riesgos, y trae consigo experiencia y una red de contactos muy valiosa. En muchos casos es clave para ayudar al emprendedor a perfilar su modelo de negocio.

En Europa la mayoría de estos inversores son compañías de capital privado, en las que hasta hace poco tiempo los socios solían ser del sector bancario y no tenían gran experiencia en la creación de *start-ups*. Eso está cambiando a medida que los inversores se sofistican, crece la experiencia en este tipo de aventuras y se realizan nuevas transacciones europeas con beneficio para el inversor, lo que empieza a hacer el mercado europeo más atractivo. La distancia en fondos e inversión de capital riesgo tecnológico entre EE. UU. y Europa sigue siendo abismal, cuantitativa y cualitativamente hablando, pero la brecha se cierra día a día, especialmente en las principales plazas europeas donde las *Fin-tech* están creando un nuevo mercado, como puede ser Londres, Amsterdam o Berlín.

Falta entendimiento de la importancia de la propiedad intelectual

La adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual es históricamente una de las claves del desarrollo económico en la economía de mercado, ya que es lo que garantiza el retorno de la inversión en innovación y protege los incentivos para que se dé el progreso tecnológico. Necesitan ser reclamados con el acto de patentar y necesitan ser protegidos por las autoridades.

Las oficinas de tecnología de las instituciones de investigación o sus equivalentes en las empresas son las que deciden qué propiedad proteger, y para asegurarse de que han tomado la decisión correcta requieren de financiación y talento. En algunos países y en muchas universidades no se valora adecuadamente la propiedad intelectual, quizá por un cierto escepticismo acerca de la capacidad real de protección de la misma por parte de los tribunales, quizá por los costes asociados, o bien por falta de ambición empresarial.

La automatización: ¿hasta dónde llegará su impacto?

Las tecnologías digitales en cierta manera están teniendo un impacto análogo en el trabajo al de la máquina de vapor de la Revolución industrial, salvando las obvias distancias.

Hace 200 años las máquinas empezaron a sustituir (casi completamente en la industria, finalmente) el trabajo físico muscular de hombres y animales, pero hoy es otro gran conjunto de capacidades humanas el que empieza a verse en cuestión. Incluso vemos a las computadoras acercarse a igualar o superar habilidades intrínsecamente humanas como nunca antes hubiéramos imaginado.

Es el momento de reconocer que esta Cuarta Revolución Industrial trae también consigo, no sólo un futuro ilusionante, sino graves retos de primera magnitud. Retos no resueltos.

A medida que la tecnología avanza, los ordenadores y robots, son capaces de realizar más tareas, en menos tiempo, con más precisión y a costes menores, las compañías son capaces de realizar su producción y sus servicios con menos cantidad de sus empleados. El progreso tecnológico hace avanzar a la sociedad en general y genera un gran valor añadido al consumidor, pero puede estar dejando a muchas personas fuera del mercado.

A modo de reflexión, basta comparar cómo ha evolucionado durante las últimas décadas el aspecto del espacio de trabajo de un edificio de oficinas donde se llevan a cabo tareas administrativas o contables, o una fábrica de automóviles o un almacén de distribución y tareas logísticas, por ejemplo.

La tecnología ha cambiado dramáticamente, en relativamente poco tiempo, la manera en la que se desempeñan funciones básicas en el mundo laboral. Hace 30 o 40 años veríamos cientos y cientos de empleados o empleadas atareados, escribiendo a máquina, archivando expedientes, manipulando mercancías y pedidos, acarreando papeles de un lugar a otro, haciendo cola en la cantina o en los relojes de fichaje para iniciar o finalizar la jornada de trabajo. Hoy solo queda una pequeña fracción de esos empleados y la mayor parte de esas tareas se realizan por máquinas u ordenadores.

Hablamos de millones de empleos que se han volatilizado: estamos hablando de los empleos de las personas y familias de clase media que constituyen la columna vertebral de nuestras sociedades europeas.

Con este precedente y viendo los grandes avances en automatización y robotización de las

últimas décadas, la revolución digital abre la gran cuestión sobre el empleo que está en abierta discusión en todos los foros globales.

En 2014, el Pew Research Center preguntó a un panel de 1896 expertos si la Inteligencia artificial destruiría más empleo del que crearía en la próxima década. Es interesante notar que las respuestas, que incluían desde primeros directivos de Google hasta científicos del MIT, fueron “poco conclusivas”: el grupo se dividió prácticamente al 50 %.

A instancias del Presidente Obama, el consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca presentó un estudio sobre el impacto de la robótica en la fuerza de trabajo, en este caso en los Estados Unidos. La importancia de los resultados no se debe minusvalorar.

Segmentando el empleo en grupos según su remuneración (correlacionada fundamentalmente con las capacidades necesarias y/o nivel de cualificación), los trabajos “peor remunerados” presentaban una probabilidad media del 0,83 de ser automatizados en el futuro. Hablamos de los empleos con alto un grado de procesos rutinarios, fabricación, transporte o logística, atención al público, cajeros, dependientes, etc. Los otros grupos presentaban valores del 0,31 y del 0,04, en el segmento de más alta remuneración, que es el menos susceptible de automatización.

Puesto en palabras llanas, según este estudio, un empleo de baja remuneración en los Estados Unidos presenta hoy una probabilidad media del 83 % de ser automatizado. Eso supondría que el 62 % de los empleos totales actuales en los Estados Unidos va a ser puesto en cuestión por la revolución digital o va a sentir una intensa presión substitutiva de tipo tecnológico. Muchos empleos como para mirar hacia otro lado.

Hay un aluvión de estudios que inciden en el mismo tema, y con conclusiones e impactos

estimados similares, del 40 %, 50 % o 60 % del total de los empleos. Otros estudios, llamémoslos “tecnooptimistas”, enfatizan los millones de nuevos empleos creativos y bien pagados que se crearán gracias a las nuevas tecnologías.

¿Con qué escenario quedarnos? ¿Cuál será en el largo plazo el efecto neto de estos movimientos tectónicos en la estructura del mercado laboral?. En otras palabras, la pregunta es si los empleos que se están destruyendo y se destruirán por la adopción de nuevas tecnologías serán sustituidos por los empleos que son necesarios para crear, diseñar, operar y supervisar esas mismas tecnologías.

Es muy posible que algunos de los efectos negativos sobre el empleo comentados y el incremento sostenido de la productividad se acabarán compensando de la misma manera que se ha hecho en el último siglo: con una reducción de la jornada de trabajo o con el incremento del peso de los servicios en la economía, con la mayor demanda en servicios de ocio o cultura que hoy quizá ni siquiera existen.

Pero nadie tiene todas las claves para prever con claridad el impacto neto sobre el empleo y sobre la cohesión social. Especialmente si la tecnología no proporciona el crecimiento de la productividad que nos promete (que es la tesis de algún ilustre economista estadounidense) o si el crecimiento se dará sólo en las regiones que lideren esta nueva era, mientras que el resto languidecerá.

¿Tecnopesimismo?

Citando el inspirador trabajo de Brynjolfsson y McAfee, (*The Second Machine Age*, 2014) consideremos las cuatro grandes variables del bienestar económico de una sociedad: Renta per cápita, Productividad, número de empleos e

ingresos familiares medios. A partir de la Segunda Guerra Mundial y durante varias décadas, estas cuatro variables crecen de forma bastante acompasada en los países desarrollados. Crece la economía en general: crece la población empleada, crece la productividad, crecen los ingresos medios y por tanto crece el PIB, tanto en términos nacionales como en términos per cápita.

Las crisis y recesiones afectan obviamente a esta evolución, con descensos y estancamientos, pero también de forma bastante acompasada y con el mismo signo entre todas las variables.

Sin embargo, a partir de los años 80, el crecimiento de la mediana de ingresos empieza a tener un comportamiento algo más errático y tiende a estancarse. Hablamos de lo que ingresa anualmente por su trabajo una persona o familia que estaría en el percentil 50 de la población, justo en el medio de la pirámide socio-económica.

En los últimos 15 años, esa cifra en realidad disminuye en términos reales. Una vez ajustada por inflación un hogar situado hoy en ese lugar medio en los EE. UU. ingresa menos de lo que hacía en 1998. No es un fenómeno específico de Norte América, los estudios realizados en Alemania, Suecia, Finlandia, y los datos de muchos países en Europa, explican la misma historia o historias muy similares.

Sin embargo, en esos mismos países en los que se estanca el número de empleos y los ingresos de esos salarios bajos y medios, la economía en su conjunto, una vez superadas las recesiones, sigue una tendencia general al alza empujada por el crecimiento de la productividad. En consecuencia, las rentas del trabajo van viendo cómo se reduce su participación en el conjunto de la economía.

¿Tendrá algo que ver la creciente y sostenida automatización que desde la aparición de las nuevas tecnologías ha asumido parte de la actividad económica (y de los empleos relacionados)?

Muy probablemente, aunque no como la única causa. Sin duda existen también otros factores, no relacionados con la tecnología, que estén dañando a los salarios de la clase media y trabajadora de los países analizados: la globalización de la economía, desequilibrios originados por flujos migratorios y todavía no compensados, la deslocalización de actividades productivas a terceros países, etc.

Hablando de la deslocalización de la actividad productiva, uno de los efectos más visibles de la globalización, es interesante remarcar que la automatización acabará gradualmente afectando en el mismo grado a las fábricas de EE. UU. como a las de China o India, y a las de todo el planeta.

Sirva de ejemplo la noticia de 29 de diciembre de 2016 de la agencia taiwanesa CNA acerca de que la empresa Foxconn, fabricante de los iPhones e iPads de Apple, planea automatizar todas sus fábricas en China, que emplean a más de un millón de personas. El plan se desarrollará en tres fases y el objetivo final es la automatización completa, según el director general del comité de desarrollo de tecnología de automatización de Foxconn. ¿Cabe pensar que será un caso singular, o más bien que la inmensa capacidad manufacturera instalada en China (y que emplea a millones de personas) seguirá un camino parecido?

Es de prever que la automatización progresiva de procesos acabará llegando a todas las actividades industriales, estén donde estén localizadas, siempre que haya una lógica económica coste-beneficio y no haya regulación que lo impida. El impacto será mayor y más rápido allí donde haya más mano de obra que sustituir y donde la actividad manufacturera se haya basado en salarios bajos para tareas de poca cualificación (y por tanto, más fácilmente automatizables). Es un hecho que tiene en alerta a muchos países emergentes.

Qué podemos hacer en este entorno de turbulencias...

Del mismo modo que las revoluciones anteriores, la Cuarta Revolución Industrial tiene el potencial de elevar los ingresos globales y mejorar la calidad de vida de la población del planeta. Hasta la fecha, los que han ganado más con los cambios son los consumidores que han sido capaces de acceder al mundo digital; la tecnología ha hecho posibles nuevos productos y servicios que aumentan la eficiencia de nuestro trabajo y el disfrute de nuestro tiempo libre.

Pero, al mismo tiempo, como muchos economistas han remarcado, la revolución puede traer más desigualdad ya que la disrupción también alcanza a los mercados de trabajo. Dado que la automatización substituye al trabajo humano en la economía, el desplazamiento neto de trabajadores por máquinas podría exacerbar la brecha entre los retornos del capital y del trabajo, y entre los retornos de los que más ingresan y los que menos.

Por otro lado, es también posible que el desplazamiento de trabajadores por la tecnología pueda, de forma agregada, resultar en un incremento neto en puestos de trabajo más creativos, bien pagados, y con jornadas laborales menores que dejen más tiempo para el ocio y la cultura.

No podemos prever con certeza qué escenario va a prevalecer, y la historia nos sugiere que el resultado va a ser probablemente una combinación de ambos efectos, con grandes momentos de inestabilidad y desajustes puntuales o locales hasta que los impactos de la tecnología se vayan extendiendo y estabilizando.

Es altamente probable que la evolución tecnológica dé lugar a un mercado de trabajo crecientemente segregado en dos segmentos, el de alta cualificación y el de baja cualificación,

ambos muy separados en ingresos y posibilidades, y con erosión seria de lo que hemos conocido como “clase media”, constantemente amenazada por la robotización. No hace falta decir que es un escenario inestable desde el punto de vista social, e ineficiente económicamente para todos.

Y, esa misma agudización de la segmentación de riqueza y oportunidades se va a acabar produciendo ineludiblemente entre los países y regiones que se posicionen en la parte protagonista de la revolución digital, y los que no sean capaces de adaptarse a la nueva realidad.

La prioridad clara para Europa en este sentido parece poner todos los esfuerzos para que nuestra fuerza laboral, a todos los niveles, tenga la máxima preparación posible, y que la educación ocupe el primer lugar de nuestras preocupaciones. El talento y el conocimiento van a ser los activos determinantes para competir.

¿Estará la Unión Europea preparada?

Lo cierto es que en los próximos años se va a determinar si los europeos somos protagonistas globales de esta era digital o si somos espectadores. Si vamos a ir en el cuadro de mandos de la locomotora, en una buena posición o en uno de los vagones de cola.

Para que nuestras sociedades superen el reto económico y social que ineludiblemente nos va a plantear la tecnología debemos apostar con firmeza por la educación, la innovación y el talento. Tenemos que crear un entorno que facilite la creación de nuevas ideas y empresas, y que esas empresas que tengan éxito a nivel global y generen empleo de calidad. Es la vía que hará posible el crecimiento económico y la cohesión social en la era digital para los países de la Unión.

La mejora de las capacidades científicas de nuestra región, y en particular de España, en las últimas décadas es impresionante, la calidad de nuestros centros tecnológicos, universidades y grupos de investigación es indiscutible. Pero, para poder desempeñar un papel de liderazgo a nivel global, debemos acercarnos o superar en inversión en I+D a los países que están marcando la pauta en la revolución tecnológica.

Hay razones para el optimismo. El *EU Industrial R&D Investment Scoreboard 2016*, publicado en diciembre de 2016, muestra que las empresas de la UE invirtieron 188.300 millones de euros en Investigación y Desarrollo (I + D) en el año fiscal 2015/2016. Esto representa un incremento anual del 7,5 %, lo que sitúa a las empresas de la UE por encima de la tendencia mundial. Vamos pues en la buena dirección.

También se está recuperando la inversión pública europea en I+D en la mayor parte de los países tras los años de la crisis, en los que sufrió un acusado descenso. Ojalá España pueda sumarse pronto a esta tendencia de recuperación.

Y es necesario también que se mejore la capacidad de trasladar la innovación al emprendimiento y a proyectos empresariales con ambición, para lo que el desarrollo del

ecosistema financiero europeo de capital riesgo y su creciente volumen de inversión y transacciones puede tener un papel fundamental.

Por último, adicionalmente a la inversión pública en I+D, no hay nada más poderoso que predicar con el ejemplo. El papel de liderazgo y ejemplo de los poderes públicos puede ser determinante. Los grandes proyectos tecnológicos de la Administración pueden servir como “proyectos tractores” que ayuden a elevar los horizontes de innovación y ambición tecnológica del conjunto de la sociedad.

Los gobiernos europeos y las instituciones comunitarias pueden aportar el liderazgo que necesitamos en esta era de cambios. Pueden aportar una visión de futuro que genere impulso, movimiento e ilusión, que dirija los recursos y voluntades en la dirección adecuada y que nos ayude a estar adecuadamente preparados para el futuro, que en realidad ya está aquí.

Estamos ante un reto como sociedad en la que nos jugamos el futuro: hay que movilizar y alinear las energías y esfuerzos de muchos actores, públicos y privados, para ser más competitivos gracias a la innovación y con ello preservar las oportunidades de las próximas generaciones de jóvenes europeos.

Recomendaciones

Recomendaciones

Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas

Como culminación de este Informe de 2017, queremos ofrecer una serie de recomendaciones generales, que han sido debatidas por el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas¹.

1. La Unión política

- La Unión necesita incrementar su legitimidad ante los ciudadanos y ciudadanas europeas.
- Las instituciones europeas, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión deberían proponer en 2017 una precisa hoja de ruta para llegar a la unión política (*even closer union*) y, para ello, celebrar una convención europea, si fuera posible, antes de finalizar la actual legislatura europea. Esto tendría que ser objeto de debate inmediato en todos los niveles de la vida política de la Unión, siempre sobre la base de mantener y potenciar los valores democráticos de Europa, su respeto al Estado de derecho y los derechos humanos y la mayor participación de ciudadanos y parlamentos nacionales. Ello sin menoscabo de los poderes de las instituciones propias de la Unión, que hay que fortalecer sin complejos frente a los populismos; y sin reducir tampoco la importancia de la democracia representativa, como señal de identidad europea. En todo caso, el método comunitario ha de prevalecer sobre el intergubernamental.
- Como filosofía de fondo de esa hoja de ruta, aquellos países que quieran avanzar mediante cooperaciones reforzadas o cooperaciones

¹ 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, Mercedes Guinea, Jonás Fernández, Francisco Aldecoa, Soledad Gallego, Irune Aguirrezábal, Josep Borrell, Doménec 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.

estructuradas deben poder hacerlo, una vez que no habrá ya el freno (o pretexto) británico. Además, hay que acabar con la regla de la unanimidad en las votaciones del Consejo y en la reforma de los tratados.

2. La Unión económica

- Es necesario un cambio claro en la política fiscal de la UE (particularmente en la zona del euro) para volver a políticas de crecimiento, de inversión productiva, de innovación, que impidan que Europa se quede atrás en la revolución tecnológica de la digitalización y la robótica, y que aumente la productividad y el empleo de calidad.
- Hay que transformar el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en el instrumento de “garantía última” ante asimetrías de origen fiscal o financiero (con el objetivo de convertirlo en un tesoro europeo o fondo monetario europeo con capacidad, a medio plazo, de emitir eurobonos).
- Europa está obligada a establecer una lista europea de paraísos fiscales conforme a unos criterios objetivos, libres de injerencias políticas. La pertenencia a dicha lista debe comportar una serie de sanciones.
- Hay que aumentar el presupuesto europeo hasta el 3 % del PIB de la Unión (en dos legislaturas), financiado, al menos parcialmente, con el impuesto de transacciones financieras, a través de una cooperación reforzada que debe desbloquearse de forma inmediata.
- Es imprescindible aumentar la inversión en I+D+i hasta el 3% del PIB de la UE.
- Hay que desarrollar el mercado único digital (*digital single market*), es decir, migrar el modelo de aplicación y desarrollo particular a la estandarización global europea, en el marco de una regulación centralizada en Europa, así como aplicar programas educativos a todos los niveles que den a la tecnología, la innovación y el emprendimiento la importancia necesaria, tanto conceptualmente como de manera práctica.

3. La Europa social

- La base de la Europa social ha de ser la solidaridad.
- El establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales debe ir acompañado desde un primer momento de la aprobación de la directiva de condiciones laborales decentes para garantizar a escala europea un conjunto básico de derechos exigibles, que no dificulte sino favorezca la movilidad laboral y la libre circulación y residencia en la Unión,

especialmente de los jóvenes (como ya sucede en lo educativo con el programa Erasmus). Asimismo, debe abrirse ya el proceso para la incorporación de un protocolo social a los tratados, que ponga los derechos sociales al nivel de garantía de las libertades económicas.

- El Semestre Europeo debe ser reformado para incluir indicadores sociales, con el fin de poner en marcha políticas contracíclicas destinadas a generar actividad económica y a financiar políticas activas de empleo. Estas han visto mermadas sus presupuestos desde 2008, a pesar del aumento del paro como consecuencia de las políticas de austeridad.
- El lanzamiento formal de la política europea de empleo debe completar la UEM, no solo generando empleo e impulsando la inversión, sino también con otras medidas como la creación de un complemento europeo a los subsidios de desempleo nacionales, que ayude a los países más castigados por la crisis a invertir en el reciclaje y formación de sus parados, así como el fortalecimiento del Fondo Social Europeo (FSE) para los parados de larga duración y la creación de un marco europeo de salarios mínimos interprofesionales, considerando el coste de la vida y el salario medio de cada Estado miembro, que aseguren a todos los trabajadores un salario digno y suficiente.

4. Protección de los refugiados

- Debe extremarse la solidaridad en este campo, con la creación de un fondo europeo de apoyo a los refugiados.
- Deben ampliarse las vías de acceso legales: los programas de acogida humanitarias, los visados por razones humanitarias y los esquemas de protección temporal han de ir acompañados de medidas de movilidad normales tales como la reagrupación familiar ampliada, la movilidad laboral y la movilidad para estudiantes, así como de procedimientos de evacuación por razones médicas. No obstante, deben diseñarse de forma que no puedan ser aprovechados por traficantes de inmigrantes ilegales y de seres humanos y que ofrezcan garantías contra la explotación en los países de acogida.

En el interior de la UE, queda aún por negociar una completa revisión de las directivas y reglamentos del SECA. El sistema de Dublín, en vista del elevado volumen de refugiados, se ha revelado totalmente incapaz de garantizar el cumplimiento por parte de los Estados miembros de la UE de su responsabilidad en materia de protección de los refugiados. A pesar de ello, los actuales proyectos para Dublín IV mantienen el mismo principio de la acogida de los solicitantes de asilo por parte de los países de primera

llegada a Europa. El Parlamento Europeo y el Consejo tienen aún la posibilidad de alinear la cooperación con los países de acogida y de tránsito, el control de las fronteras exteriores y las normas en el interior de la Unión Europea con la evaluación y el seguimiento coherente del respeto a los derechos humanos.

5. Política exterior y de defensa

- La llegada al poder de Donald Trump (con el consiguiente descenso en su apoyo a la seguridad europea) y el *brexít* (con una perspectiva similar) son tanto desafíos como oportunidades para que la UE actúe como un poder global relevante. A tal fin, es preciso conformar una coalición de voluntades entre las instituciones comunitarias y los principales y más proeuropeos Estados miembros, que quieran avanzar más en política exterior y de seguridad.
- La Unión Europea debe completar los instrumentos que despliega en su política exterior con el uso de un instrumento militar propio e integrado. Sin él, la Unión Europea, como tal, no podrá ayudar a restablecer la paz allí donde sea necesario actuar militarmente para poner fin a la guerra y a las amenazas para la seguridad europea, así como proteger a la población civil afectada por un conflicto. La UE debe apostar por una Europa de la defensa y la seguridad para avanzar a hacia una autonomía estratégica. Ello puede hacerse, en el marco de implementación de la Estrategia Global de Seguridad y Defensa, por la vía de una cooperación estructurada permanente, financiada en parte con el fondo para la defensa europea anunciado por la Comisión, y en parte por cada país; o bien, en su defecto, por la vía de una cooperación reforzada en un aspecto concreto.
- La UE debería abrir un amplio debate interno para abordar la futura revisión del fracasado Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) con EE.UU. Dicha revisión debe hacerse en clave social, poniendo el comercio y la inversión al servicio del empleo, y no al revés. El acuerdo debería insertarse en una estrategia paneuropea que comporte un desarrollo sostenible global, una política económica expansiva, nuevos empleos de calidad, o un apoyo público a la I+D+i.
- En suma, la UE debería desmarcarse inequívocamente de las posiciones manifestadas por la nueva administración norteamericana en comercio (proteccionismo), migraciones (restricciones a países musulmanes), y energía y cambio climático (incumplimiento del acuerdo sobre cambio climático de París). También debería distanciarse respecto a una posición

agresiva hacia China; un boicot al acuerdo nuclear con Irán, mientras este cumpla con lo pactado; o una solución unilateral para el conflicto israelo-palestino.

6. *Brexit*

- Los 27 y las instituciones deben mantener, a lo largo de las negociaciones, la unidad en torno al *brexit* que han mostrado hasta ahora. Unidad y cohesión es la única vía para defender adecuadamente los intereses de los ciudadanos europeos y preservar la supervivencia del proyecto europeo. Será fundamental a lo largo de todo el proceso resistirse a las tácticas del “divide y vencerás” y el minilateralismo que intentarán previsiblemente los hábiles negociadores que siempre han sido los británicos. El Parlamento Europeo debería estar presente con voz y voto en la mesa de negociación, tanto en aras de la democracia como de la eficacia, dado que el tratado le otorga la posibilidad de vetar el acuerdo final.
- Los 27 y las instituciones deben afrontar con espíritu positivo y constructivo las negociaciones, y no caer en la tentación de revanchismos ni cobrarse facturas pasadas, ni en la tentación de evitar que el *brexit* pueda salir bien. La UE no deja de ser un conjunto de interdependencias, por lo que es en interés de todos que se alcance un buen acuerdo: la salida unilateral sin acuerdo será negativa para Estados miembros y ciudadanos, por lo que debe evitarse el fracaso del proceso.
- Las negociaciones deben conducirse con agilidad y eficacia, teniendo en cuenta que, al menos, el acuerdo de retirada debe estar cerrado para mayo de 2019. Esto es una prioridad absoluta, ya que la UE no puede presentarse a las elecciones al Parlamento Europeo sumida en una crisis, sin un proyecto claro y sin dirección.
- Una vez el Reino Unido se encuentre fuera de la Unión Europea es cuando habrá de negociarse y acordar el marco futuro de relaciones entre ambos.
- En la negociación inicial para un acuerdo de retirada ha de ser prioritario lograr el mantenimiento de los derechos de ciudadanía para los europeos con residencia en el Reino Unido y los británicos en el resto de la UE, sobre bases de reciprocidad.

Biografías

José Manuel Albares es diplomático. Ha sido cónsul de España en Colombia y ha estado destinado en la Representación Permanente de España ante la OCDE en París. En su destino en la OCDE fue elegido vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). También ha desempeñado los puestos de director general para África en funciones y subdirector general de África Subsahariana en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, así como jefe del Departamento de Cooperación con África Subsahariana en la AECID. Ha sido el coordinador del Programa Electoral en materia de política exterior del PSOE en las pasadas elecciones generales. Ha publicado varios estudios sobre política exterior y acción exterior, así como numerosos artículos en prensa sobre los mismos temas. Ha sido profesor invitado en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po) y ha dirigido y participado en cursos de verano de las Universidades Complutense y Menéndez Pelayo. Es licenciado en Derecho y diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Deusto. Asimismo, es diplomado del Curso de Defensa Nacional (Ceseden).

Francisco Aldecoa es catedrático de Relaciones internacionales en el departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de

la Universidad Complutense de Madrid (2000), y anteriormente lo fue en la Universidad del País Vasco (1990). Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea desde 1994. Doctor (Ph.D) *Honoris Causa* por la Universidad de Bucarest 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. Actualmente es director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid.

Manuel Ausaverri es desde 2015 director de las unidades corporativas de Innovación, Estrategia y Alianzas de Indra. Responsable de diseñar e implantar el Nuevo Modelo de Innovación abierta de Indra y de la Dirección de la Oficina de Proyectos Estratégicos de la Compañía. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y MBA por IESE. Tiene más de 20 años de experiencia profesional en el ámbito de los

negocios y la empresa, como consultor estratégico de alta dirección, especializado en los sectores del transporte, operaciones e infraestructuras (fundamentalmente aeropuertos, aerolíneas, puertos, ferrocarriles y transporte urbano). A lo largo de esa trayectoria ha dirigido numerosos proyectos estratégicos, en procesos concesionales, de reestructuración del negocio, mejoras operativas y de costes, transacciones, adquisiciones y estructuraciones PPP para algunos de los líderes internacionales de esas industrias. Fue responsable de definir, estructurar y ordenar la oferta de Indra en el campo de las *smart cities*.

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 (UE), colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

Petra Bendel es profesora de Ciencias Políticas especializada en migraciones, integración y políticas de refugiados, en la Universidad Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg, de Alemania. Ha sido directora académica y directora general del Centro internacional e Interdisciplinar de Estudios Regionales desde 1997, así como cofundadora y vicepresidenta del Centro de Derechos Humanos Erlangen-Nuremberg (CHREN), en el que se centra en los derechos humanos de personas refugiadas y migrantes. Trabaja asimismo como consultora. Es la presidenta del Consejo Asesor

Académico de la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF, por sus siglas en alemán), miembro del Consejo Experto de Fundaciones Alemanas sobre Integración y Migración (SVR) y ejerce como consultora para numerosas comisiones expertas a nivel regional, nacional y europeo.

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 la Unión 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 de la Unión 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 invitado en los másteres en UE y en Relaciones Internacionales de la Universidad CEU-San Pablo y ha dirigido diversos cursos de verano sobre la UE en la Universidad Complutense de Madrid. Es articulista habitual en diversos medios de comunicación. Es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. Por su labor europea y de política exterior, ha recibido las órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo.

José Luis Escario Díaz-Berrio. Licenciado en Derecho y máster de Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lovaina. Ha trabajado en la Comisión Europea, en el Parlamento Europeo y en la Administración española. Ha sido también responsable de fiscalidad para el sector privado en Oxfam Intermón y coordinador del Área Unión Europea en la Fundación Alternativas. Actualmente es asesor de Ramón Jáuregui en la comisión de investigación sobre los papeles de Panamá y previamente lo fue de otra comisión parlamentaria creada tras el asunto LuxLeak (la TAXE). Es también miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y ha coordinado varios años el Informe sobre el estado de la Unión Europea. Ha publicado también libros e informes sobre temas relacionados con la Unión Europea, la gobernanza global y la lucha contra los paraísos fiscales.

Philipp Fink es responsable de la división de políticas económicas y sociales en la Friedrich-Ebert-Stiftung en Berlín, Alemania.

Antoine Guillou es coordinador del departamento de energía y cambio climático en Terra Nova, Francia.

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, conjuntamente con Francisco Aldecoa, en la elaboración del estudio *Renegotiation by the United Kingdom of its constitutional relationship with the European Union - Issues related to "sovereignty"*, encargado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Diego López Garrido preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Es economista, catedrático en Derecho Constitucional y letrado de las Cortes. Ha sido secretario de Estado para la UE desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la presidencia española de la UE de 2010. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008) y diputado durante seis legislaturas. Perteneció a la convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Es autor de numerosos libros sobre derechos humanos, economía, política, historia contemporánea y derecho europeo. Colaborador habitual del diario *El País*. Sus últimas publicaciones son: *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la*

Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar (RBA, 2014), *The Ice Age. Bailing Out the Welfare State in the Era of Austerity* (London Publishing Partnership, 2015), *Paraísos fiscales. Veinte propuestas para acabar con la gran evasión* (La Catarata, 2016); también ha dirigido junto a D. Lucio Pegoraro y D. Marcos Massó *Derecho constitucional comparado* (Tirant Lo Blanc, 2017).

Gero Maass es el actual representante de la Fundación Ebert en España. Estudió Ciencias Políticas y Economía en Hamburgo y es doctor (Ph.D) en Economía. Trabajó para el Instituto de Asuntos Africanos y para la Universidad de Hamburgo. Su entrada en la FES se hizo en Portugal (1985) y desarrolló su carrera tanto en la sede la Fundación en Alemania –fue director del departamento de los Países Industrializados del Oeste de la entre 2005 y 2006 y director del departamento de Análisis de Política Internacional (Internationale Politikanalyse en alemán, IPA)– como en el exterior, ejerciendo de director de las oficinas en 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.

Juan Moscoso del Prado Hernández. Doctor (Ph.D) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Economía por el Colegio de Europa de Brujas (Bélgica). Diplomado en Economía por la Universidad de Kent (Reino Unido). Jefe del departamento de Relaciones Internacionales del Consejo Económico y Social (CES) español y economista de su servicio de estudios (1994-2004 y actualmente desde 2016). Profesor asociado de Economía en la Universidad Carlos III de Madrid, departamento de Economía

(1997-2004). Economista en Analistas Financieros Internacionales (AFI) (1993-1994), y antes becario en el Banco Español de Crédito (Banesto). Consultor para la Comisión Europea y para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en diferentes proyectos. Diputado a Cortes Generales en las VIII, IX y X legislaturas (GPS-PSOE, Navarra). Ha sido miembro de la Comisión Ejecutiva Federal (CEF) del PSOE, como secretario de la Unión Europea. Portavoz de la Comisión de Economía. Portavoz de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Vicepresidente de la Delegación Española en la Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP). Presidente de la Delegación de las Cortes Españolas en la Asamblea Parlamentaria ante el Consejo de Europa. En 2011 fue candidato a alcalde de Pamplona. Autor de *Emprendedores y función empresarial en España* (Instituto de Estudios Económicos, 2008), *Ser hoy de izquierdas* (Deusto, 2014), y más de 350 artículos sobre economía, relaciones internacionales, asuntos europeos y política en revistas especializadas y en medios de comunicación. Conferenciante, ponente, profesor, en foros de todo tipo (universidades, posgrados, *think-tanks*, fundaciones), en más de 60 países.

Vicente Palacio es director del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, y profesor colaborador en la School of International Relations del Instituto de Empresa. Ha dirigido y coordinado informes para el Grupo Socialista en el Congreso y el Ministerio de Exteriores y de Cooperación de España. Ha sido profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad de Siracusa (EE. UU.), y profesor e investigador visitante en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EE. UU.). Es autor de decenas de análisis y artículos en medios especializados sobre política exterior española, política europea, relaciones transatlánticas, y relaciones UE-América Latina.

Su libro más reciente es *Después de Obama. Estados Unidos en tierra de nadie* (editorial Catarata, 2016). Colabora frecuentemente con el diario *El País*.

María Pallares es coordinadora de programas de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Madrid. Anteriormente, ha trabajado como investigadora Notre Europe (París), la Fundación Rafael Campalans (Barcelona) y consultora independiente. Es máster de Asuntos Europeos por Sciences Po. (París).

Nicolás Sartorius. Abogado y periodista de profesión, es vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas. Pasó varios años en la cárcel durante la dictadura franquista por su actividad política y sindical. Fue cofundador de las CC. OO. y diputado por el PCE e Izquierda Unida

durante varias legislaturas hasta 1993. Participó en las negociaciones sociales y políticas durante la Transición. Desde entonces se dedica a escribir. Colabora en periódicos como *El País*. Es autor de varios ensayos como *El resurgir del movimiento obrero*; *El sindicalismo de nuevo tipo*; *Un nuevo proyecto político*; *Carta a un escéptico sobre los partidos políticos*; *La memoria insumisa: sobre la dictadura de Franco*; *El final de la Dictadura: la conquista de la libertad en España* y el trabajo colectivo *Una nueva globalización: propuestas para el debate*.

Robert Schachtschneider trabaja en el campo de la política energética; fue asistente del diputado Dirk Becker, exportavoz de energía y economía para el Partido Socialdemócrata en Alemania.

Acrónimos y siglas

- ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AEOL:** *Automatic exchange of information* (intercambio automático de información fiscal)
- AfD:** *Alternative für Deutschland*
- AFI:** Analistas financieros internacionales
- ANO 2011:** *Akce nespokojených ob an 2011* (La Acción de los Ciudadanos Insatisfechos 2011)
- ATAD:** *Anti-tax avoidance directive* (Directiva de lucha contra la elusión fiscal)
- BAMF:** *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Oficina Federal de Migración y Refugiados)
- Banesto:** Banco Español de Crédito
- BCE:** Banco Central Europeo
- BEPS:** *Base erosion and profit shifting* (erosión de bases imponibles y traslado de beneficios)
- BICIS:** Base Imponible Común
- BICCS:** Base Imponible Común Consolidada del Impuesto de Sociedades
- BRIC:** Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
- CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo
- CBCR:** *Country-by-country reporting* (Reporte país por país)
- CC. OO.:** Comisiones Obreras
- CDU-CSU:** *Christlich Demokratische Union Deutschlands-Christlich-Soziale Union in Bayern* (Unión Demócrata Cristiana de Alemania-Unión Social Cristiana de Baviera)
- CE:** Comisión Europea
- CECA:** Comunidad Europea del Carbón y del Acero
- CEDH:** Convenio Europeo de Derechos Humanos
- CEE:** Comunidad Económica Europea
- CEF:** Comisión Ejecutiva Federal
- Celac:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CES:** Confederación Europea de Sindicatos
- CES:** Consejo Económico y Social
- CESE:** Comité Económico y Social Europeo
- Ceseden:** Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
- CEO:** *Chief executive officer* (director ejecutivo)
- CERA:** Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados
- CETA:** *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio e Inversiones con Canadá)
- CHREN:** *Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg* (Centro de Derechos Humanos Erlangen-Nuremberg)
- CNA:** *Central news agency* (agencia de noticias central)
- CNN:** *Cable news network* (cadena de noticias por cable)
- COP21:** XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático
- CRS:** *Common reporting standard* de la OCDE (estándar común de reporte)
- DAC:** Directiva de Cooperación Administrativa
- Daesh:** *al-Dawla-al-Islamiya al-Iraq al-Sham* (Estado Islámico de Irak y Levante)
- DF:** *Dansk Folkeparti* (Partido Popular Danés)
- EASO:** *European Asylum Support Service* (Oficina Europea de Apoyo al Asilo)
- Ecofin:** *Economic and Financial Affairs Council* (Consejo Económico y de Finanzas)
- EE. MM.:** Estados miembros
- Erasmus:** Programa de acción en materia de movilidad de los estudiantes
- EE. UU.:** Estados Unidos de América
- ELN:** Ejército de Liberación Nacional
- EMN:** *European Migration Network* (Red Europea de Migración)
- EU-27:** 27 Estados miembros de la UE
- EU-28:** 28 Estados miembros de la UE
- EUFOR/ALTHEA:** *European Union Force/Althea* (Fuerza de la Unión Europea/Althea)
- EULEX:** *European Union Rule of Law Mission* (Misión Europea para el Estado de Derecho)
- EUR:** euro
- Eurojust:** Agencia europea para el refuerzo de la cooperación judicial
- Eupol:** Agencia de la Unión Europea para la cooperación Policial
- FARC:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

- FES:** *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Fundación Friedrich Ebert)
- FN:** *Front National* (Frente Nacional)
- FPÖ:** *Freiheitliche Partei Österreichs* (Partido de la Libertad de Austria)
- FSE:** Fondo Social Europeo
- FRA:** *European Union Agency for Fundamental Rights or Fundamental Rights Agency* (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)
- Frontex:** Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
- G20:** Grupo de los 20 (Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Rusia, México, Brasil, Argentina, Sudáfrica, Turquía, India, China, Indonesia, Corea del Sur, Arabia Saudí, Australia y la Unión Europea)
- GPS:** Grupo Parlamentario Socialista
- I+D:** Investigación y desarrollo
- I+D+i:** Investigación, desarrollo e innovación
- IESE:** Instituto de Estudios Superiores de la Empresa
- IPA:** *Internationale Politikanalyse* (análisis de política internacional)
- IRPS:** indicador de rendimiento de la protección social
- ISIS:** *Islamic State of Irak and the Levant* (Estado Islámico de Irak y el Levante)
- JCPOA:** *Joint Comprehensive Plan of Action* (Plan de Acción Integral Conjunto)
- M5S:** *El Movimento 5 Stelle* (Movimiento 5 Estrellas)
- MBA:** *Master of Business Administration* (Maestría en Administración de Negocios)
- MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad
- MIT:** *Massachusetts Institute of Technology* (Instituto Tecnológico de Massachusetts)
- NAFTA:** *North American Free Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio con Canadá y México)
- NPD:** *Nationaldemokratische Partei Deutschland* (Partido Nacionaldemócrata de Alemania)
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ONG:** Organización no gubernamental
- OIT:** Organización Internacional del Trabajo
- OST:** Operadores de sistemas de transmisión
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PCE:** Partido Comunista de España
- PCSD:** Política común de seguridad y defensa
- PE:** Parlamento Europeo
- PEC:** Pacto Estabilidad y Crecimiento
- PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común
- PESD:** Política europea de seguridad y defensa
- PIB:** Producto Interior Bruto
- PiS:** *Prawo i Sprawiedliwość* (Ley y Justicia)
- Ph.D:** *Philosophiæ doctor* (Doctor en Filosofía)
- PS:** *Parti socialiste* (en español, Partido Socialista)
- PSOE:** Partido Socialista Obrero Español
- PPP:** Partenariado público-privado
- QE:** *Quantitative easing* (expansión cuantitativa)
- R&D:** *Research and development* (investigación y desarrollo)
- RCDE:** Régimen de Comercio de Derechos de Emisión
- REFIT:** *Regulatory Fitness and Performance Programme* (Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación)
- RU:** Reino Unido
- SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior
- SECA:** Sistema Europeo Común de Asilo
- SPD:** *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partido Socialdemocrático de Alemania)
- SVR:** *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (Consejo de Expertos de Fundaciones alemanas sobre Integración y Migración)
- TAXE:** *Special Committee on Tax Rulings of the European Parliament* (Comité Especial sobre Legislación Tributaria del Parlamento Europeo)
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TIC:** Tecnologías de la información y comunicación
- TTIP:** *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (en español, Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones)
- TPP:** *Trans-Pacific Partnership* (Tratado Trans-Pacífico)
- TUE:** Tratado de la Unión Europea
- UE:** Unión Europea
- UEM:** Unión económica y monetaria
- UIP:** Unión interparlamentaria
- UPE:** Unión política europea
- UKIP:** *United Kingdom Independence Party* (Partido de la Independencia del Reino Unido)



La Unión supo renovarse a través del proyecto de la unión económica y monetaria, la Europa del euro, consiguiendo su reunificación política con la caída del muro de Berlín y abordando lo que es ya una realidad: la libre circulación y residencia, es decir, la ciudadanía europea. Todo ello apoyado en el impulso y la audacia del Tribunal de Justicia de la UE (al que el gobierno del Reino Unido quiere perder de vista).

Hoy, otros treinta años después, con políticas neoliberales, golpeada por la crisis, con la amenaza de la fragmentación y la hostilidad periférica (Trump, Putin), la Unión es más grande geográfica y políticamente, pero carece de un verdadero plan para su futuro. Se agotaron los anteriores y no encuentra un relevo. De ahí el hueco que tratan de aprovechar los nuevos partidos populistas, de derecha (mayoritariamente) a izquierda, con fórmulas de cierre de fronteras y antieuropeas. De ahí el *brexít* o la crisis democrática en Polonia o Hungría.

La Unión Europea necesita un proyecto renovado, un relanzamiento –como titulamos el presente Informe– porque es lo mejor que les ha sucedido a generaciones de europeos y europeas.

En este Informe se aportan algunas ideas para ese relanzamiento. La Unión ha de recuperar liderazgo en las políticas que este continente y el mundo necesitan.

Y crear una propuesta precisa, con compromisos temporales, que convenza a los europeos.