

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión frente a la tormenta perfecta



2020

El estado de la Unión Europea

La Unión frente a la tormenta
perfecta

El estado de la Unión Europea

La Unión frente a la tormenta perfecta

Director:

Diego López Garrido

Coordinación:

María Pallares

Asistente de coordinación:

Mateo Peyrouzet

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores

© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Traducción: Silvia Ortiz Minarro, Servilingua 88 y NARTRAN Translations

Edición, realización e impresión: Lúa Ediciones 3.0, S.L.

Avenida de Burgos, 39, 1.º izq. 28036 Madrid

616 722 687

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

ISBN: 976-84-121659-4-4

Depósito legal: M-29019-2020

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**
Luise Rürup y Diego López Garrido
- 15** **Macron-Merkel, la relación francoalemana en la Unión Europea pos-Brexit**
Gabriel Richard-Molard
- 25** **El Grupo de Visegrado**
Iloona Pokorna
- 33** **Pilar Social Europeo. Las consecuencias sociales de la pandemia: la prueba de fuego para el Pilar Europeo de Derechos Sociales**
Björn Hacker
- 43** **Bienvenido Mr. Hamilton: hacia la unión financiera, fiscal y política**
Doménec Ruiz Devesa y Rosa Pérez Monclús
- 57** **Transición ecológica y política industrial**
Klaus-W. West
- 69** **Migración y asilo en la agenda de la nueva Comisión Europea y el inesperado impacto de la covid**
Estrella Galán y Paloma Favieres
- 81** **La Unión Europea como actor global**
José Enrique de Ayala
- 93** **Brexit: retirada del Reino Unido y negociación de la relación futura**
Mercedes Guinea Llorente

- 103** **La Unión Europea como actor indispensable en la lucha contra la covid-19 y su refuerzo en la política mundial**
Francisco Aldecoa Luzárraga
- 117** **La mejora de la gobernanza europea en el quinquenio 2019-2024**
José Candela y Carlos Carnero
- 131** **Biografías**
- 135** **Acrónimos y siglas**

Presentación

El *Informe sobre el estado de la Unión Europea*, que cada año realizan dos fundaciones europeas —la alemana Friedrich-Ebert-Stiftung y la española Fundación Alternativas—, es en este 2020 verdaderamente especial. Nunca había vivido la Unión un momento en el que se produjesen simultáneamente dos grandes crisis, sanitaria y económica, de la magnitud de las que ha desencadenado la pandemia del coronavirus. A ellas hay que añadir otra crisis, política, como el Brexit, la primera vez que un Estado miembro decide salir de la Unión Europea. Un Estado, el Reino Unido, de una potencia geopolítica, económica y cultural de extraordinaria relevancia. El efecto negativo/positivo de este hecho es indudable, como explica con precisión Mercedes Guinea más adelante.

La explosión de la covid-19 no tiene precedentes, en la vida del proyecto europeo —ni del planeta, nos atrevemos a decir—. Las consecuencias humanitarias han sido y están siendo dramáticas, y las sociedades y Gobiernos se muestran desprovistos de instrumentos para combatirlas. Hay una gran incertidumbre después de un millón de muertos por el virus, y de una crisis económica que pone a las decisiones políticas ante la deuda hamletiana entre salud o economía. Dilema falso, porque si no hay salud, la economía se derrumba. Pero algunos gobernantes se dejan arrastrar por las exigencias productivas, teniendo que rectificar en muchas ocasiones ante las nuevas oleadas de la pandemia.

En este Informe está presente este hecho, pero no lo monopoliza. Como siempre, estudiamos el estado de la Unión desde sus diferentes perspectivas.

Para empezar, hay que situar el contexto internacional en el que nos encontramos, para valorar esa aspiración constante que tenemos los europeístas: que Europa, como tal, sea un actor global.

José Enrique de Ayala menciona una teoría que a veces se hace apresuradamente por algunos analistas que dictaminan la crisis de la globalización y la vuelta al proteccionismo político y comercial. No debe ser esa, señala Ayala, la posición de la Unión, que ha de apostar por el multilateralismo y combatir el aislacionismo. Especialmente frente a las pretensiones hegemónicas —y contradictorias— de la administración norteamericana de Trump y de la China de Xi Jinping.

Y también respecto a poderosos vecinos como Rusia o Turquía. O ante el desafío que tiene por delante en África, y su desarrollo demográfico imparable.

La UE debe fortalecer sus aún débiles políticas exterior y de seguridad, con el eterno obstáculo de la regla de la unanimidad. Ese objetivo es insoslayable y muestra su relevancia, por ejemplo, en la imperiosa necesidad de que la UE desarrolle una sólida política sobre su vecindad sur mediterránea.

El informe penetra especialmente en los tres puntos de referencia para la fuerte política exterior que requiere un actor global: Rusia, China y la vacilante relación transatlántica. Hay un concepto a potenciar: la “autonomía estratégica” que nació con el Plan Mogherini.

El informe ha de mirar no solo al exterior, sino al interior de las instituciones europeas. Es lo que hacen José Candela y Carlos Carnero en su análisis exhaustivo de la gobernanza europea presente y futura. Es un estudio detallado de la estructura, composición e ideología de las instituciones de la Unión tras las últimas elecciones: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea. En los tres hay una composición europeísta indudable, predominando el centro derecha en la relación partidista de fuerzas.

Pero Europa no se construye ni se construirá con decisiones institucionales únicamente desde arriba. Por eso, los autores penetran en lo que se puede llamar “democracia participativa europea”, y lo conectan proyectándolo hacia la anunciada Conferencia sobre el futuro de Europa.

Todo ello reiterando la importancia del “método comunitario” o la recomendación de listas transnacionales para las elecciones europeas de 2024 y la fusión de las figuras del presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión, presidente que sería elegido directamente por el Parlamento Europeo.

La introspección de la Unión Europea se completa en este Informe con dos capítulos del mayor interés: el primero, de Ilona Pokoma, sobre los países del llamado Grupo de Visegrado, sus diferencias y similitudes. Un grupo ahora presidido por la República Checa, que ha intentado abrirse a una mayor comunicación con socios europeos como Alemania, Austria, los Estados nórdicos y bálticos, y también los Balcanes Occidentales. Con ello, el grupo de Visegrado trata de mejorar su mala imagen dentro de la Unión debida a su actitud cerrada ante la migración y el asilo, o a los problemas con el estado de derecho de Polonia y Hungría, que, paradójicamente, tienen relaciones exteriores muy diferentes respecto a Rusia. Asimismo, los de Visegrado manifiestan actitudes más constructivas apoyando la política de cohesión (los “amigos de la cohesión”, un grupo de 16 países, incluida España).

El otro capítulo al que nos referíamos en un análisis ciertamente profundo de las relaciones francoalemanas en la Unión, del cual es autor Richard Molard.

Una relación variable, que se sumergió en la disonancia entre 2018 y 2019, después de la elección de Macron, y la actitud inicial de este hacia la OTAN, declarándola en *The Economist* en “estado de muerte cerebral”. El Brexit, sin embargo, ha vuelto a facilitar la complicidad francoalemana y, aunque por razones bien tristes, y también la

reacción frente al coronavirus en el Consejo Europeo de 21 de julio de este año 2020, precedida de una iniciativa común el 18 de mayo. Lo que alguien ha llamado “salto hamiltoniano”.

Es particularmente interesante la reflexión sobre la posibilidad de una incorporación de España a un trío de vanguardia europeísta, después de la retirada británica.

En todo caso, estamos ante un semestre en el que, afortunadamente, preside el Consejo Alemania. Merkel, probablemente, lanzará la Conferencia sobre el futuro de Europa, que Macron defendió en su programa presidencial.

También corresponderá a Alemania tomar decisiones difíciles ante la provocadora actitud de Johnson de romper los acuerdos con la Unión sobre el periodo transitorio para el Brexit. Lo examina con todo detalle Mercedes Guinea en este Informe, valorando el hecho mismo de la retirada del Reino Unido y sus efectos como mezcla de factores negativos, por la entidad de la potencia británica, y positivos, porque esa misma fuerza se empleó muchas veces para frenar avances integradores en la Unión.

Seguramente hubiera sido mucho más difícil alcanzar el acuerdo Next Generation EU con la presencia del primer ministro inglés en la mesa del Consejo Europeo.

Precisamente, la perspectiva económica a la que se enfrenta la Unión en la crisis de la covid-19 es estudiada extensa y analíticamente por Doménec Ruiz Devesa y Rosa Pérez Monclús en el capítulo que titulan “Bienvenido Mr. Hamilton: hacia la Unión financiera, fiscal y política”.

Su valoración de la forma en que la Unión reacciona ante la catastrófica crisis económica es que, aunque insuficiente y nacionalista al principio de la pandemia, ha sido netamente unitaria y más eficaz después. En la UE hay que incluir, a ese respecto, no solo al Consejo Europeo y al Parlamento, sino al Banco Central Europeo y su rápida política de compra de activos.

Es muy evidente que la Unión está actuando frente a la crisis de la covid-19 de forma diametralmente opuesta a la política de austeridad y de ajuste presupuestario que fracasó estrepitosamente entre 2010 y 2013 ante la crisis financiera de hace una década, y de la que no acabamos de salir.

Los autores expresan su deseo (o quizá pronóstico) de que, de la Unión financiera y fiscal manifestada con la inyección de 750.000 millones de euros, surja por fin una Unión política. En ella tendría que jugar un papel más visible el Parlamento Europeo para aprobar futuras emisiones de deuda y los nuevos impuestos europeos. Son imprescindibles para abordar el enorme endeudamiento que implicará el Fondo de Recuperación y Resiliencia de la UE (672.500 millones de euros), instrumento central para conducir las transferencias y los préstamos a los Estados.

Hay dos capítulos más en este informe que se refieren a dos políticas concretas que deberá desarrollar la Unión, apoyándose en el esfuerzo fiscal antes mencionado. Uno de ellos es el que ha elaborado Klaus W. West sobre transición ecológica y política industrial. En él realiza una cierta comparativa entre Alemania y España. Es importante el

análisis porque la transición ecológica es seguramente el vector central sobre el que descansa el plan de recuperación europeo y los proyectos inversores que a él se acojan.

Hay que coincidir con West cuando amplía el concepto de “autonomía estratégica” de la UE a otros campos más allá de la estricta seguridad militar: a la sanidad y los medicamentos, los centros de formación para la cooperación en política industrial o la formación práctica en el manejo de la digitalización. Entendemos que muchos de los proyectos a ser financiados por los fondos europeos tendrán que moverse en esos ámbitos para recibir la capacidad inversora que requieran.

Björn Hacker aborda en su capítulo un asunto capital para el futuro de Europa: el “pilar social europeo”, tal como se proclamó en 2017. Es sin duda la asignatura pendiente de la Unión. Lo social se dejó en manos nacionales, y la actual crisis pone de relieve lo importante que es europeizar la política social.

Hacker advierte con razón que la pandemia ha afectado de manera asimétrica a los diferentes países, según la amplitud de sus políticas sociales. Es importante, añadimos, que emerja una nueva Agenda Social en la Unión, y a ello deberían dedicarse buena parte de los fondos de recuperación. La Comisión ha anunciado un plan de acción para el Pilar Europeo de Derechos Sociales en enero de 2021, en donde tengan cabida iniciativas como la ampliación de la garantía juvenil a los desempleados de 26 a 29 años, o un marco para establecer salarios mínimos europeos, o un sistema de seguro de desempleo.

También en la agenda de la Comisión se anuncia un plan de reforma del Acuerdo de Dublín sobre Asilo. La propia Von der Leyen lo ha anunciado. Pero nos tememos que será difícil llevar a cabo una política que exige grandes dosis de solidaridad entre los Estados miembros.

A este asunto crucial, que ha dividido a la Unión, se dedica el capítulo que Estrella Galán y Paloma Favieras (pertenecientes a CEAR) han analizado, reiterando posiciones que han venido defendiendo en informes anteriores.

La Comisión ha anunciado un Pacto Europeo sobre seguridad en las fronteras y solidaridad entre Estados miembros. ¿Será posible que se ponga fin al bloqueo crónico del Sistema Europeo Común de Asilo? Es más importante que nunca. La pandemia ha empeorado las condiciones de vida de migrantes y solicitantes de asilo, y ha paralizado la acción de los organismos internacionales y ONG ocupados de este asunto.

Especialmente grave ha sido la situación vivida en Grecia. Pero esto afecta con particular intensidad a los países europeos del Mediterráneo.

A fecha de 30 de junio de 2020, 44.615 personas habían pedido asilo en España. A este respecto, las autoras del capítulo destacan lo positivo de medidas como el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), o la aprobación del Ingreso Mínimo Vital, que debería ampliarse a las personas migrantes en situación de irregularidad, las que tienen mayor riesgo de exclusión social. Muchas de ellas, durante la pandemia, han desempeñado los trabajos más duros y expuestos.

El informe termina volviendo al análisis y descripción de la situación actual del proyecto europeo, mirando a su futuro.

Francisco Aldecoa describe el ciclo político de la Unión en los últimos años, y desemboca en una apreciación positiva del papel relevante que la nueva Comisión quiere dar a la UE en el mundo. Ello en el contexto de la pandemia.

La tesis de Aldecoa es que la Unión ya estaba orientada en esa dirección ambiciosa, antes de la llegada del virus. Ante las vacilaciones que se pudieron producir al principio, la Unión ha tomado un rumbo más claro y firme.

En ello ha destacado el rol impulsor del Parlamento Europeo, y, naturalmente, la aprobación del Plan de Recuperación en el Consejo Europeo extraordinario del 17 al 21 de julio. Y vuelve a incidir en la importancia de profundizar en la autonomía estratégica de la Unión, coincidiendo con Mercedes Guinea en el aspecto positivo de la salida del Reino Unido de la UE. Igualmente, Aldecoa subraya, como dijimos anteriormente, que la autonomía estratégica se está ampliando a ámbitos como la salud, la tecnología o incluso al fiscal o el económico y, por supuesto, el político.

Ideas que están en el programa de la presidencia alemana para el segundo semestre de 2020.

Francisco Aldecoa es un firme defensor de la necesidad de la Conferencia para el futuro de Europa, que ante la covid-19 adquiere una nueva dimensión, avanzando en el horizonte federal y en la legítima pretensión de la Unión de devenir líder y actor global en lo normativo, lo diplomático, la seguridad y la defensa. Un actor global que crea en el multilateralismo, en una coyuntura caracterizado por el enfrentamiento entre China y EE. UU.

Como consideración final, quienes firmamos esta presentación del informe valoramos como un salto cualitativo la aprobación del Fondo de Recuperación europeo. Es de tal transcendencia, que cabe afirmar que, junto a su dimensión de solidaridad e integración, económica y humanitaria, implica una “constitucionalización silenciosa” del proyecto europeo, aunque no tenga una Constitución formal.

Solo una entidad de estatura cuasiconstitucional puede decidir en común un fondo comunitario de 750.000 millones, que puede multiplicarse por tres si moviliza capital para tan extraordinarias inversiones.

El Next Generation EU es un paso más en ese proceso constitucionalizador, callado pero real, que se inició en 1957, que, tras el Acta Única, aprobó en el Tratado de Maastricht la Unión Económica y Monetaria, una moneda única, y que en el Tratado de Lisboa (TUE y TFUE) consolida el predominio del derecho europeo sobre el derecho nacional.

Solo una Unión integrada podrá luchar contra una pandemia trágica que los habitantes de Europa nunca habíamos conocido.

Son tiempos emocionantes para los entusiastas de la UE: la Unión tiene ahora la oportunidad de hacer frente a los desafíos del siglo XXI y de llevar a cabo la necesaria transformación estructural de su economía hacia una mayor sostenibilidad, inclusión y facultad de adaptación.

Si tiene éxito, la UE saldrá reforzada tanto a nivel interno como externo, mostrándose más fuerte y soberana como actor global, al mismo tiempo que consolidada y solidaria a nivel interno. Se trata ciertamente de un desafío colosal, pero también de una grandísima oportunidad.

Luise Rürup

*Representante de la
Friedrich-Ebert-Stiftung en España*

Diego López Garrido

*Vicepresidente ejecutivo
Fundación Alternativas*

Macron-Merkel, la relación francoalemana en la Unión Europea pos-Brexit

Gabriel Richard-Molard

A la historia popular le gustan las imágenes bonitas. Esto es especialmente cierto en el caso de la relación francoalemana, que se construye y se alimenta de las representaciones simbólicas que genera. Aunque la reconciliación entre Francia y Alemania es fundamental para una Europa de paz, esta relación privilegiada es actualmente, sobre todo, una herramienta política conjunta de potencia y de influencia utilizada dentro del marco de la política europea y nacional de los dos Estados.

Al igual que sus predecesores, Emmanuel Macron y Ángela Merkel no se libran de esta regla. Dominan y utilizan la relación francoalemana como una herramienta política al servicio de sus objetivos en un periodo perturbado por el auge del populismo, el caos institucional y económico provocado por el Brexit y las ruinas que ha dejado atrás de la crisis de la covid-19. Las constantes adaptaciones de la particular relación y su utilización en este contexto de crisis merecen una especial atención que se le dará en este artículo.

El Brexit desestabilizó la relación francoalemana. La salida de los británicos y el vacío que dejan en el seno de las instituciones europeas implica un reequilibrio de las relaciones de poder en el seno de esas instituciones

y para los diferentes círculos de intereses a los que pertenecían como, por ejemplo, el de los Estados miembros más reacios a una integración política o de los que trabajan, como Irlanda, Estonia o los Países Bajos por limitar cualquier iniciativa de convergencia fiscal.

Esta salida también implica la necesidad, para los dos Estados, de aprender a trabajar solos y sin la posibilidad de encontrar dentro de la Unión Europea un aliado objetivo suficientemente fuerte para apoyarlos. En este contexto, como lo veremos más adelante, España, al igual que Polonia e Italia, aparece como uno de los Estados miembros con quienes se podría profundizar la relación en los próximos años.

A todo esto, es necesario añadir el contexto pandémico y, sobre todo, la gestión de la posterior crisis económica. Incluso si la pareja francoalemana ha jugado un papel decisivo en la introducción de ciertas medidas, en contra de la opinión de los llamados Estados frugales (y sobre todo de los paraísos fiscales de la Unión), también se ha visto sacudida, una vez más, por sus propias contradicciones, por las presiones políticas y sociales inherentes a cada uno y por el revestimiento político propio de la relación francoalemana.

Disonancia francoalemana (2017-2019)

La relación que alimentan Macron y Merkel, que ha fructificado en los recientes acontecimientos, se nutre, en gran parte, de la simbología de la reconciliación en sí misma. De hecho, esta es también la justificación principal que se le da desde los dos lados del Rin. Sin embargo, su dirección, así como sus objetivos, dependen, en gran medida, de los intereses de los líderes que la dirigen y, naturalmente, de los intereses estratégicos y necesariamente diferentes de Francia y Alemania. A pesar de esto, el tándem Macron-Merkel, que se puso verdaderamente en marcha a partir de la primavera de 2018, va a necesitar algo más de un año para normalizarse.

Aunque Emmanuel Macron fue elegido el 7 de mayo de 2017 como presidente de la República Francesa, no fue hasta que se constituyó el cuarto gabinete de Merkel, en verano de 2018, cuando el tándem Macron-Merkel pudo, de verdad, empezar a funcionar. Sin embargo, lo que le dio al lado alemán una libertad política mucho más importante fue, seguramente, la decisión de A. Merkel de no volver a presentarse a la presidencia de la CDU y de no ser, por lo tanto, la candidata para las elecciones generales de 2021.

Aunque, como François Hollande antes que él, la primera visita oficial de Emmanuel Macron fue a Berlín, ciertamente fue tratado con mucha más circunspección que el expresidente socialista. El joven presidente francés llegó con sus planes de reforma de la zona euro y su ambición para sacar a la Unión Europea de su letargo institucional. Declaró que no habría temas tabús. Merkel acogió todo esto recordándole las elecciones legislativas del siguiente mes en Francia y las que seguirían 4 meses más tarde en Alemania determinarían el futuro de la relación. Si para el presidente francés las elecciones legislativas en un régimen semipresidencial son una formalidad al inicio del mandato debido a la obtención casi automática de una mayoría parlamentaria, Merkel sabía que la CDU y el SPD se verían particularmente afectadas por la subida de la ultraderecha alemana (AfD) y de los Verdes. En consecuencia, sería difícil encontrar una mayoría estable en el Bundestag (parlamento alemán).

En este contexto, el verano de 2017 fue políticamente poco activo, y la canciller alemana se centró en las elecciones legislativas del 24 de septiembre. Aun así, sienta con Emmanuel Macron en julio de 2017 los cimientos de la reorientación progresiva de la política exterior y de defensa de Alemania, sobre todo con la Alianza para el Sahel, que ratifica la nueva orientación alemana para la cooperación en África o incluso el compromiso francoalemán para desarrollar un programa común para un avión de combate de 5.ª generación y un nuevo tanque.

La sorpresa llegó la noche del 24 de septiembre de 2017, cuando quedó claro que la caída de la CDU y del SPD era todavía más catastrófica de lo que se había previsto (-8,6 % y -5,2 % respectivamente). Esos resultados implican, inicialmente, a una coalición llamada jamaicana por los colores de los partidos que la integran (negro: CDU, verdes: Grünen y amarillo: FDP), sabiendo que ya durante la campaña tanto el SPD como la CDU anunciaban que se negaban a renovar una gran coalición. Cuatro semanas más tarde, las negociaciones entre los tres partidos fracasan y la CDU y el SPD (después de una votación interna con un 56,5 % a favor) deciden, pese a sus declaraciones de no renovar su pacto político, comprometerse en un nuevo contrato de coalición que triunfa finalmente y se firma el 12 de marzo de 2018. El 14 de marzo, Merkel es investida canciller en el Bundestag con una estrecha mayoría (364 votos de los 688). Habían pasado seis meses desde las elecciones federales, tiempo durante el cual las realizaciones del tándem francoalemán fueron limitadas, aunque se vio sacudida por la ambición desplegada por el lado francés.

Dos días después de las elecciones del Bundestag, el 26 de septiembre de 2017, Emmanuel Macron pronunciaba en la universidad de La Sorbona el discurso epónimo con el que presentaba la ambición europea de su mandato. Ese discurso llegaba dos días después en gran parte para no abrir un nuevo frente durante la campaña de la canciller saliente, que podría haberla obligado a posicionarse contra el presidente francés, ya que el discurso era ambicioso y con tintes federalistas. De hecho,

retoma todas las reivindicaciones del centroizquierda desde la adopción del tratado de Lisboa¹, así como las siguientes cuestiones: una Europa de seguridad y de defensa común, una Europa con una política migratoria unida, una Europa del desarrollo sostenible y de la energía y, finalmente, una Europa potencia económica. La dinámica francoalemana ocupaba un lugar central en el discurso puesto que es esta relación la que debía dar el impulso necesario a lo que anhela el presidente, a saber, una "refundación europea", principalmente a través de una revisión del tratado del Elíseo de 1963. Más allá de los lugares comunes bien presentes en el discurso, cuya realización supondría un salto federal completo, algunas propuestas más realizables, como el presupuesto común de la zona euro, la mutualización de algunas deudas europeas, la convergencia fiscal, el salario mínimo europeo o las listas transnacionales hicieron rechinar los dientes en los círculos políticos de los dos lados del Rin. Excepto para las fuerzas de la oposición de centroizquierda, cuyo programa político está en concordancia con lo esencial de las propuestas, todos los demás partidos reconocen en el desbarajuste de estas propuestas una pérdida de soberanía económica y estratégica. Para la CDU y la CSU significan, además, y de manera más específica, un cuestionamiento de la doctrina económica y presupuestaria del país, que rechaza desde por lo menos 2008 cualquier esfuerzo de consolidación presupuestaria de la zona euro, sobre todo por medio de dos herramientas como son la compra en común de deuda o el adeudo de recursos propios para el presupuesto europeo.

A este controvertido tema se suma naturalmente el de la migración, asunto sobre el que la CSU rechaza cualquier tipo de acuerdo, sobre todo por la amenaza que representa el AfD sobre el partido bávaro por un enfoque que sería considerado demasiado laxo.

Es a expensas de estos dos puntos que la relación va a intentar sobrevivir hasta junio de 2018, cuando se ce-

lebra la cumbre francoalemana de Meseberg. De hecho, de marzo a junio de 2018, la canciller entra en una zona de turbulencias en el seno de su propio partido y de su coalición. La primera amenaza es que los socialdemócratas y, particularmente el ministro de economía Olaf Scholz, futuro candidato del SPD a la cancillería, se convierten en el primer apoyo de las propuestas de Macron en Alemania. El riesgo es perder el control sobre los asuntos europeos y, por lo tanto, de no controlar el juego político nacional. La segunda amenaza es todavía más directa y son las fuerzas centrípetas y conservadoras del seno del pacto CDU-CSU. Tal y como se comentaba anteriormente, el aumento de poder del AfD conmocionó a los dos partidos, que durante 50 años no habían conocido nada a su derecha². Los opositores internos de la canciller le reprochan ser demasiado de izquierdas y no ser suficientemente conservadora en el apartado de la migración. Todos los conservadores europeos se sorprendieron por las palabras de la canciller en el verano 2015, "Podemos lograrlo" ("Wir schaffen das") y también sobre la cuestión presupuestaria, dado que las propuestas de Macron podrían potencialmente conducir a una mutualización de la deuda y a reforzar la idea de que el ciudadano alemán debería pagar para Europa. Esta idea, absurda económicamente hablando, visto lo mucho que Alemania se beneficia del mercado único, está sin embargo extremadamente extendida en el seno del bloque CDU-CSU. De hecho, es la punta de lanza de la oposición a Merkel, a la que se considera demasiado descuidada en cuanto a las finanzas públicas alemanas. Por otro lado, la idea es políticamente peligrosa, porque no hace más que reforzar la extrema derecha. Dicho esto, Merkel percibe y anticipa perfectamente la amenaza en la primavera de 2018. Así, presenta en dos largas entrevistas en abril y junio de 2018 su rechazo a una comunitarización de la capacidad de endeudamiento de la Unión Europea, además de ambiciones mucho más

¹ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

² Según la célebre frase de Franz Josef Strauss, no puede existir nada a la derecha de la CDU-CSU: "Rechts von der CSU darf es keine demokratisch legitimierte Partei geben".

limitadas en materia de defensa común o de un presupuesto común para la zona del euro (ella propone un presupuesto 10 veces más reducido que el que tenía en mente el presidente francés)³.

Concediendo esta larga entrevista al periódico conservador de Fráncfort, Ángela Merkel continúa sentando las bases que le permiten hacer malabares entre el apoyo de su grupo, la unidad de su familia política y la necesidad de confundir a Francia. El procedimiento es invariable: al principio, la canciller rechaza las proposiciones francesas, pero las transforma a la baja para hacerlas más digeribles para su grupo político. De este modo, no puede, por lo tanto, desdecirse y mantiene cierta imprecisión sobre su postura. Así, si a principios de junio dice no en las columnas del periódico alemán *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), no será exactamente el mismo discurso que mantendrá durante la cumbre francoalemana de Meseberg 15 días después. El comunicado final de la reunión anuncia un proyecto de presupuesto de la zona euro, una convergencia fiscal, avances institucionales importantes (en particular por las listas transnacionales para la elecciones europeas), una convergencia estratégica y militar, en particular a través de la creación de la iniciativa europea de intervención, una refundición del Reglamento de Dublín para organizar mejor las llegadas de los solicitantes de asilo e incluso de una oficina europea de asilo, y para terminar, la introducción con el presidente francés de un nuevo concepto de "soberanía europea compartida", un concepto que se entiende tanto a nivel económico como estratégico.

Merkel se apoyará en los proyectos francoalemanes precisamente en esta última parte. En verano de 2018, el conflicto entre la CDU y la CSU sobre la cuestión migratoria alcanzó un punto álgido cuando el ministro de interior, Horst Seehofer (CSU), propuso deportar a los inmigrantes registrados por primera vez en otro lugar que no sea Alemania. Merkel se opuso y prefirió una

solución europea para la que contaba con el apoyo francoalemán. Finalmente se encontró una solución que consistía en devolver a los migrantes al país de primer registro, lo que cerraría, por un momento, el debate migratorio en Alemania, dejándole así a Ángela Merkel más margen de maniobra.

El verano de 2018 marca un cambio en la relación francoalemana, puesto que Ángela Merkel vuelve a coger el rumbo de la política nacional una vez solucionados los desacuerdos con la CSU. Este punto de inflexión se hizo aún más palpable después del final del verano, cuando ella dio a entender que ya no sería presidenta de la CDU, dejándole vía libre a Annegret Kremp-Karrenbauer, entonces primera ministra del Sarre. Algo que queda claro el 29 de octubre de 2018 con el anuncio público de que no se presentará a un nuevo mandato en las elecciones legislativas de 2021. Este anuncio va a centrar totalmente la atención del conjunto de la clase política alemana sobre la guerra de sucesión que está por venir y permitirá a Ángela Merkel dedicarse a los temas europeos y francoalemanes de manera mucho más independiente.

Tratado de Aquisgrán: hacia un nuevo impulso francoalemán

El tratado de Aquisgrán (TAC) del 22 de enero de 2019 cerró el ciclo francoalemán que había empezado con la elección de Emmanuel Macron y con las incertidumbres alemanas relacionadas en gran parte, como hemos podido ver, con cuestiones de política interior. Paradójicamente, se firmó en un contexto de tensión, ya que Emmanuel Macron, en noviembre de 2018 había atacado frontalmente a la OTAN, declarando en una entrevista para *The Economist*⁴ que la alianza estaba en estado de muerte cerebral. Dado que Alemania ha cons-

³ <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html>

⁴ Del 7 de noviembre de 2018: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

truido todo su edificio de defensa alrededor de la OTAN⁵, la salida del presidente francés fue recibida con recelo en Berlín y las ceremonias conjuntas del armisticio de 1918 en el claro de Rethondes fueron marcadas por más distancia que de costumbre.

Incluso si la firma del TAC acontece en un contexto tenso, donde Europa, de igual manera en los dos Estados, no siempre es percibida de forma positiva, este tratado permite reafirmar, simbólicamente, exactamente 56 años después de la firma del Tratado del Elíseo, el apego recíproco que se presentan ambos Estados. El tratado en sí no es revolucionario, al contrario⁶, reafirma y desarrolla todas las ambiciones francoalemanas en materia estratégica, económica, fiscal, medioambiental y energética y en materia de cooperación transfronteriza. Crea instituciones como el consejo francoalemán de expertos económicos, cuyos perfiles ya se habían enunciado el verano anterior en Meseberg. Repite, de forma interesante, en su artículo 4, un compromiso de defensa mutua ya presente en el tratado del Atlántico norte y en los tratados europeos, pero que en este contexto francoalemán significa también la renovación del acuerdo tácito de protección de Alemania por el paraguas nuclear francés en un contexto de debilitamiento de la OTAN. Para terminar, y seguramente de forma más importante que los demás, el tratado pretende instaurar en todos estos ámbitos una cultura común. Esto es, seguramente, el compromiso más ambicioso del TAC, aunque evidentemente, también es el más difícil de realizar.

Precisamente es en la perspectiva de esta ambición cultural y finalmente política que el Bundestag y la Asamblea nacional alcanzan un acuerdo parlamentario de cooperación el 11 de marzo de 2019 y esto para crear una asamblea francoalemana. Esta asamblea, cuya concepción inicial viene precisamente del periodo de vacila-

ción ejecutiva del lado alemán entre septiembre y marzo de 2018, tiene por objeto controlar la aplicación del TAC (artículo 6) pero sobre todo realizar proyectos para avanzar hacia la convergencia legislativa.

Brexit-covid, la alineación de los horizontes francoalemanes

Las múltiples iniciativas francoalemanas, la voluntad declarada y, más o menos, respetada de hablar con una sola voz, sobre todo fuera de la Unión Europea (como por ejemplo en las reuniones del G7 en Biarritz en agosto de 2019), la sensible mejora de las relaciones de trabajo a nivel de los ministerios y de las administraciones centrales y a veces locales, han fijado los marcos de la cooperación francoalemana. Y eso a pesar de que, durante el periodo de 2017-2019, la cooperación sobre temas concretos haya sido errática por las dificultades nacionales de la canciller y que, a menudo, también se haya mostrado una disonancia de tono y de nivel de ambición.

En lo que concierne al periodo que va de 2018 a 2020, hay una constante en la relación francoalemana que está a la orden del día. Como en 2008 y durante toda la crisis del euro, es decir, de 2008 a 2015, la pareja funciona mejor en el caos. Incluso si con François Hollande existían profundas discrepancias con Alemania como, por ejemplo, la alianza latina, que debía ser la plataforma política de apoyo al proyecto de los eurobonos (*eurobonds*)⁷, la acción de los tandems Sarkozy-Merkel y Hollande-Merkel siempre es la llave para alcanzar un acuerdo en el Consejo y permitir la estabilización institucional necesaria para responder, evidentemente a corto plazo, a la crisis.

El hecho es que Alemania y Francia, más allá de la relación que han construido durante casi siete décadas de cooperación, tienen una responsabilidad especial con la Unión. La suma de sus PIB supone cerca de la mitad

⁵ <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/neues-faehigkeitsprofil-der-bundeswehr-27550>

⁶ Véase Pacreau, X., y Stark, H.: *Le traité sur la coopération et l'intégration franco-allemande d'Aix-la-Chapelle*, (El tratado sobre la cooperación y la integración francoalemana de Aquisgrán), *Annuaire Français des relations Internationales*, vol. XXI, 2020, pp. 351-365.

⁷ Consejo Europeo del 23 de mayo de 2012.

del de la UE, para un 33 % de la población europea y un 45 % del comercio de la Unión. Las respuestas francoalemanas a las crisis no son optativas, son constitutivas de la supervivencia de la Unión y todos los socios europeos lo saben, o pueden, a veces, simular ignorarlo.

La Europa pos-Brexit. ¿Es el momento del eje Madrid-París-Berlín?

Puede que la crisis institucional y política más importante de la Unión Europea, el largo divorcio del Reino Unido de la Unión, haya lanzado una incertidumbre sobre la relación francoalemana. Esta incertidumbre, como para todos los demás Estados miembros es, obviamente, la de no saber cómo llenar el vacío que deja la tercera potencia económica y segunda militar del bloque. Aunque obviamente el Reino Unido ha sido un socio difícil desde 1973, su potencia económica y su capacidad estratégica y militar han sido ventajas esenciales de las políticas interiores y exteriores de la Unión, pero también muchas veces un aliado de circunstancia en el marco de las relaciones francoalemanas. Su salida desestabiliza relaciones establecidas desde hace mucho tiempo, a la imagen evidente de las preguntas abiertas que deja, como la relación de España con Gibraltar o de todo el sector turístico de la península, que supone cerca del 15 % del PIB español y que es, en gran medida, dependiente de los turistas anglosajones.

En el contexto de la relación francoalemana, el Brexit implica reequilibrios colosales. Para simplificar, si el Reino Unido era el primer socio estratégico y militar de Francia y el primer socio comercial de Alemania, su salida supone para Francia, como consecuencia primera, más allá de consecuencias económicas evidentes, reencontrarse incontestablemente como único eje europeo de la política internacional. Francia es, a partir de ahora, el único Estado miembro de la UE dotado de un escaño de miembro permanente del Consejo de seguridad de la ONU y también la única potencia nuclear con una capacidad de proyección estratégica mundial. La política de

defensa de la Unión pasa inevitablemente por París y esto explica, en gran parte, el intento de recalibración militar y estratégica de Alemania a favor de una soberanía europea estratégica asumida⁸, intentando mantener un vínculo con la OTAN que sigue siendo la columna vertebral de toda su estrategia de defensa nacional⁹.

De la misma forma, para Alemania, más que para Francia, cuya economía depende un poco menos de Reino Unido, el Brexit y sus consecuencias económicas siguen siendo un gran interrogante. Alemania depende, en efecto, de una forma más amplia, de sus exportaciones de productos manufacturados y del sector de la automoción, que ya está también bajo presión debido a la transición medioambiental. Esas incertidumbres, aunque estuvieran ampliamente anticipadas por una economía donde el tejido robusto del *Mittelstand* y de los grandes grupos también sabe adaptarse (sobre todo por una reorientación de su economía hacia China y de forma más amplia hacia Asia y Europa continental) llevan, sin embargo, a Berlín a reforzar esos vínculos con París para también de cierta forma unir sus destinos. La negociación del Brexit, bajo la dirección de Michel Barnier, ha sido, en esto, un ejemplo extraordinario de unidad europea donde, precisamente, diferencias estructurales tan fundamentales como las que acabamos de mencionar entre Francia y Alemania, habrían tenido que llevar a unos posicionamientos distintos con respecto a una diplomacia completamente sobrepasada por la situación. Este no ha sido el caso y la posición común francoalemana ha servido, seguramente, de ejemplo para el resto de los 27¹⁰.

⁸ Y, además, tal y como se señalaba anteriormente los grandes proyectos industriales como el cazador francoalemán de 5.^a-6.^a generación o el nuevo tanque forman parte de esta estrategia.

⁹ Alemania defiende el *Rahmennationenkonzept*, o *Framework Nations Concept* en materia de defensa. Es decir, la idea de que el mayor ejército, en este caso la Bundeswehr, ofrece a los ejércitos más pequeños capacidades logísticas y militares, por lo que los recursos se ponen en común para poder proyectar acciones militares conjuntas en lugar de para un único ejército. Esta es la doctrina del ejército alemán dentro del marco de la OTAN.

¹⁰ Trouille J. M.: *Op. cit.*, 2018.

En este marco, Alemania y Francia se preguntan individualmente cómo encontrar un nuevo Estado miembro para equilibrar el tándem francoalemán. La España de Pedro Sánchez parece estar muy bien posicionada para convertirse en ese aliado. Sus ventajas son muchas: es la cuarta potencia económica europea, cuenta con un régimen político que, sobre todo para los alemanes, parece más estable que el de Italia y, por último, una clase política más proeuropea que Polonia y menos atlantista que la generación Aznar y Rajoy. El hecho de que Pedro Sánchez hable francés e inglés es, evidentemente, un plus importante, ya que las negociaciones directas entre líderes son esenciales en la Unión. Sin embargo, en el horizonte 2021, aunque la elección del líder español ya data de hace más de dos años, el hecho de no contar todavía con un Gobierno funcional parece alejar la perspectiva de un triángulo con Madrid. Solo la votación de unos presupuestos, a principios de 2021, le permitirá a este pacto poder arrancar.

Gestión del coronavirus y reactivación pos-covid

Si el Brexit es la mayor crisis institucional de la Unión, la de la covid-19 será seguramente una crisis económica cuya amplitud sobrepasará o igualará la gran crisis de 1929. En este contexto, la pareja francoalemana ha jugado un papel importante en la gestión de la urgencia sanitaria y de las primeras medidas de reactivación pos-covid.

La crisis de la covid-19 coge a los europeos desprevenidos, puesto que la Unión Europea está especialmente desprovista de competencias en materia sanitaria. Aunque una cláusula de solidaridad existe en los tratados (art. 222) y ha sido invocada por Alemania, resulta poco adecuada para una situación en la que todos los Estados están afectados. Los tratados europeos no dan ninguna competencia en materia de crisis sanitarias a las instituciones europeas por lo que ninguna respuesta coordinada a nivel europeo pudo ser pilotada en las pri-

meras semanas de la crisis, dejando a los ciudadanos en la incomprensión. Finalmente, tras un mandato del Consejo Europeo a la Comisión, el 15 de abril de 2020¹¹ se pudo establecer un borrador de coordinación sanitaria, aunque para pocas actuaciones (compras agrupadas de mascarillas, envíos muy parsimoniosos de material médico y de personal sanitario). Aparte de algunas acciones bilaterales (como el hecho de que Alemania se hiciera cargo de enfermos italianos), fue finalmente la iniciativa francoalemana (y después europea) para comprar vacunas a la compañía europea AstraZeneca a mediados de junio de 2020 y, más recientemente, las declaraciones conjuntas francoalemanas sobre la Europa de la salud y la coordinación del pilotaje de las zonas de riesgo¹², lo que ha trazado el borrador concreto de una reacción europea en el apartado sanitario.

La gestión económica de la crisis ha, por su parte, sido tratada desde un punto de vista más europeo y profundo que la cuestión sanitaria. El compromiso francoalemán ha sido aquí esencial y se inscribe en la lógica de la evolución de la relación entre los dos líderes y esto con sus obligaciones y ambiciones.

La respuesta coordinada de Europa empezó la víspera del Consejo Europeo del 26 de marzo, donde el Eurogrupo debía proponer soluciones innovadoras para oponerse a la crisis económica. Nueve Estados miembros (entre los cuales se encontraban Francia, España e Italia) publicaron un llamamiento a la aplicación de eurobonos para mutualizar una parte de las deudas futuras que se utilizarán para responder a la crisis. La clase política alemana, que conoce bien el tema porque la cuestión de la solidaridad financiera europea es una cuestión central de la política alemana desde la crisis del euro y más específicamente de la locura colectiva xenófoba en el debate público en el momento de la crisis de la deuda griega, recibe tal llamamiento con frialdad. Cuando el Eurogrupo, por medio de su presidente Mário Centeno,

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_652

¹² Declaración de Brégançon, agosto de 2020.

presenta el 7 de abril de 2020 un paquete de más de 500 mil millones de euros, no se mencionan los eurobonos.

Contra todo pronóstico, el 18 de mayo de 2020, Alemania y Francia lanzaron una iniciativa conjunta “para la reactivación europea”. Esta extensa hoja de ruta, que trata tanto de política medioambiental como industrial, presenta dos elementos que parecen una pequeña revolución o en la jerga federalista un “salto hamiltoniano”¹³. Por una parte, anuncia la mutualización de algunas deudas futuras (en este caso las deudas contraídas en nombre de la UE para el plan de reactivación) y, por otra parte, vuelve a abrir la cuestión de los recursos propios para el presupuesto europeo. Esta iniciativa constituye la base sobre la que la Comisión Europea propone, el 27 de mayo, el proyecto europeo de reactivación, proyecto que será aprobado, finalmente, en el Consejo el 21 de julio.

El cambio de opinión de la canciller sobre la cuestión de la compra de títulos comunes es sorprendente. Ella, que se negaba a oír hablar de ellos desde, al menos, 2010, ¿le habrán convencido los argumentos de Emmanuel Macron? ¿Ha tomado una decisión, como en 2015 sobre los refugiados, más desde el punto de vista de la historia y del sentido de la integración europea, con mayor razón sabiendo que ya no se postularía para la Cancillería? ¿O simplemente ha reaccionado en función de su electorado, pensando que podría perder votos sobre los socialdemócratas que, a su vez, a través del ministro de Economía, Olaf Scholz, se habían unido a los eurobonos solamente unas semanas antes? La respuesta reside seguramente en una mezcla de todos estos elementos, pero el hecho es que la iniciativa francoalemana es la matriz del plan de reactivación europea y lo que es todavía más sorprendente es que, aunque recientemente convertida, la diplomacia alemana pondrá todo en marcha para presionar a los llamados estados “frugales” en las primeras semanas de julio.

¹³ Adjetivo que hace referencia a los *Federalists Papers*, ensayos políticos publicados por los padres fundadores de la Constitución americana de 1787 a 1788, cuyo objeto era la legitimación política del federalismo americano.

La presidencia alemana de la UE: conclusión de un ciclo francoalemán

De la lectura cronológica y temática de estos años de relación francoalemana se destaca que la relación evoluciona, naturalmente, en función de los líderes, pero también del estado del debate político en los países. Esto se nota particularmente en Alemania, donde, por la serie de motivos que ya hemos mencionado, Ángela Merkel hizo evolucionar considerablemente las posiciones clásicas que ella misma había puesto en marcha desde 2005. Es difícil conocer, con detalle, los motivos de esas evoluciones, pero es razonable pensar que en materia europea y particularmente en el marco privilegiado que son las relaciones francoalemanas, la necesidad hace la ley. La crisis revela y cambia la mentalidad.

El tándem con Emmanuel Macron tiene, seguramente, algo que ver con esto. El hecho de poder discutir directamente con la canciller y la evidencia europea que su generación lleva en su ADN político hacen que la relación esté basada, en primer lugar, en un verdadero mercado político europeo y no solo en la invocación de la simbólica común, cuya trama se desgasta en cada foto *souvenir*. Para bien o para mal, Macron crea un equilibrio de poder en la relación que corresponde perfectamente a los códigos de la política alemana y, por eso, tiene seguramente más impacto que los presidentes franceses anteriores, que no tenían ni los conocimientos ni los códigos para interactuar de forma eficaz, más allá de la celebración, con sus homólogos alemanes.

Según la opinión general, Alemania sería un factor de bloqueo en el debate europeo, a diferencia de Francia, que sería demasiado ambiciosa, pero podemos constatar que no es tan sencillo y que el grado de ambición política depende principalmente de los mecanismos de validación política que son, evidentemente, mucho más complejos en la República Federal. Allí, la cancillería está en constante competencia con el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores (Auswärtiges Amt) y el Ministerio de Economía mientras que, en Francia, el sistema político se basa primero en el ejecutivo y las decisiones euro-

peas e internacionales se toman casi todas sin debate y finalmente sin necesidad de mayoría política. Se entenderá entonces, sin ningún juicio de valor sobre las propuestas, que la ambición, como ejemplifica la carta del presidente francés a los europeos¹⁴, es mucho más fácil.

La presidencia alemana de la UE que empezó en julio de 2020 llega, entonces, en un momento de gran convergencia francoalemana con un tándem que, aunque teóricamente no le quede más que un año de vida, ha conseguido que fructifiquen prácticas de buena cooperación entre sus administraciones y principalmente su diplomacia europea. Sus objetivos, de los que muchos elementos muestran prioridades diplomáticas comunes, son particularmente ambiciosos. Obviamente, más allá de los compromisos de principio, se espera mucho de ella sobre todo en los apartados económico e institucional.

Será Alemania la que lanzará en otoño la Conferencia sobre el futuro de Europa que Emmanuel Macron había defendido en su programa presidencial. Señal esperanzadora en una construcción europea siempre coja por su parlamentarización, incompleta después de Lisboa (sobre todo en el ejercicio permanente del consenso en el Consejo que conduce a la ampliación del voto por unanimidad). Francia y Alemania convergen para decirle a quien quiera oírlo que esta conferencia será la ocasión de hablar de infraestructura institucional y de cambiar eventualmente los tratados europeos. Por supuesto, el nivel de ambición será el que se fije en un compromiso, pero se puede esperar, en base a los compromisos francoalemanes recientes, que la respuesta europea, impulsada por el tándem francoalemán y sus aliados estará a la altura de los desafíos que pesan sobre Europa.

¹⁴ Macron, E.: <https://www.leparisien.fr/politique/pour-une-rennaissance-europeenne-la-lettre-d-emmanuel-macron-aux-europeens-04-03-2019-8024766.php>

El Grupo de Visegrado

Ilona Pokorna

En la Unión Europea funcionan varios grupos de Estados más o menos organizados que ejercen cierta influencia en las decisiones políticas y económicas de las instituciones. Uno de ellos es el Grupo de Visegrado¹, una alianza intergubernamental entre varios países centroeuropeos que define colectivamente sus propias prioridades de acción en varias políticas europeas.

Orígenes

El moderno Grupo de Visegrado tuvo su origen en una cumbre de los jefes de Estado y Gobierno de Checoslovaquia, Hungría y Polonia el 15 de febrero de 1991. En ella tomaron parte Václav Havel, presidente de Checoslovaquia, Lech Wałęsa, presidente de Polonia y József Antall, primer ministro de Hungría. El encuentro se llevó a cabo 656 años después del organizado por Carlos Roberto de Hungría en la misma ciudad de Visegrado (Hungría), con el fin de establecer una cooperación entre estos tres Estados. Los Estados miembros de Visegrado pasaron a ser cuatro tras la división de Checoslovaquia en 1992.

Los objetivos iniciales del grupo (implantar en sus países miembros sistemas democráticos basados en el respeto a los derechos humanos y convertirse en miembros de la OTAN y de la Unión Europea), han sido realizados con

éxito y la entrada conjunta de los cuatro países en la UE se produjo en la primavera de 2004.

El V4 en las instituciones de la Unión

La necesidad de adaptarse a las reglas europeas, el intento de preservar la identidad y el carácter nacional, así como la reivindicación de recibir el mismo trato que los “viejos” Estados de la Unión, han propiciado el refuerzo de la cohesión interna del grupo, incluido el sentimiento nacional. Influidos por las experiencias históricas y desde la entrada en la Unión, sus miembros han adoptado una actitud a la defensiva del centralismo europeo y reacia a ceder soberanía nacional.

Como ejemplo reciente, podemos mencionar la política de inmigración, donde el V4 se ha colocado en el lado opuesto de la política del *refugees welcome* de Merkel y con una negativa rotunda a cumplir con las cuotas de reasentamiento de inmigrantes aprobadas por el Consejo en 2015. Hungría y Polonia no han aceptado a ningún solicitante de asilo, la República Checa solo a 12 y Eslovaquia a 16.

Otro ejemplo de esta actitud es el bloqueo, en 2019, del procedimiento de los “cabezas de lista” para el nombramiento del presidente de la Comisión.

Por lo que respecta a la Comisión, las carteras de los cuatro miembros de la Comisión Von der Leyen son: Agricultura y Pesca para Polonia (comisario Janusz Wojciechowski), Valores y Transparencia para la República

¹ <http://www.visegradgroup.eu>

Checa (vicepresidenta Věra Jourová), Vecindad y Ampliación para Hungría (comisario Olivér Várhelyi) y Relaciones institucionales y Prospectiva para Eslovaquia (vicepresidente Maroš Šefčovič).

En el Consejo europeo, el grupo de Visegrado ha perdido poder en 2019 por el final de la que era la única presidencia institucional europea ocupada por un nacional de un país del V4: la del polaco Donald Tusk.

En el Consejo, el V4 puede obstaculizar algunas decisiones, pero no puede constituir una “minoría de bloqueo” que se constituye con al menos cuatro miembros del Consejo que representen más del 35 % de la población de la UE, siendo así que la población del V4 representa un poco más del 14 % de la población de la Unión.

En el Parlamento Europeo salido de las elecciones de 2019, al V4 le corresponden 106 de los 751 escaños, en correspondencia con los 64 millones de habitantes que suman los cuatro países miembros, lo que representa, como indicado, más del 14% de la población de la Unión. Estos datos permiten al grupo de Visegrado convertirse, en ocasiones, en un contrapeso eficaz contra las decisiones del Parlamento contrarias a los intereses del grupo.

El poco entusiasmo de los países V4 en cuanto a la participación en las elecciones al PE (**Tabla 1**) y la valo-

ración escéptica de la pertenencia a la UE se puede explicar por cierta antipatía al dominio por parte de estructuras supranacionales, que a lo largo de la historia han presentado connotaciones negativas (Imperio Austrohúngaro, Ocupación alemana, Pacto de Varsovia, Comecon, ocupación de la Unión Soviética, etc.).

Diferencias y similitudes entre los miembros del Grupo de Visegrado

Los cuatro países miembros del Grupo de Visegrado tienen mucho en común, desde su ubicación en Centroeuropa hasta su historia, que se remonta a la unión monárquica de 1335, incluyendo el reciente pasado comunista y la reconquista de la libertad. Sin embargo, presentan también muchas diferencias económicas, sociales y políticas.

Diferencias económicas

La **Tabla 2** permite comparar el nivel económico y de calidad de vida en los cuatro países del V4, diferencias

Tabla 1. Evolución de la participación de los países V4 en las elecciones al PE (%)

Países	2004	2009	2014	2019
República Checa	28,3	28,22	18,20	28,72
Hungría	38,5	36,31	28,97	43,36
Polonia	20,87	24,53	23,83	45,68
Eslovaquia	16,97	19,64	13,05	22,74

PM % participación elecciones 2019: UE 50,62, FR 50,12, DE 61,38, ES 60,73.

Fuente: Parlamento Europeo.

Tabla 2. Nivel económico y calidad de vida en los países miembros del Grupo de Visegrado (2019)

Países	Población (millones de personas)	Visitantes por año (millones de personas)	PIB per cápita (miles de dólares)	Tasa de crecimiento económico (%)	Tasa de paro (%)	Energía renovable (%)
República Checa	10,7	24,0	24.940	2,5	2,0	7,5
Hungría	9,7	21,1	16.910	1,1	3,4	8,0
Polonia	37,9	67,4	15.310	3,6	3,3	8,8
Eslovaquia	5,5	8,8	20.600	2,4	5,5	7,6

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Eurostat (todos los datos salvo el PIB) y FMI (PIB):

que pueden explicar los distintos intereses y posturas hacia las políticas de la UE dentro del Grupo.

Diferencias en calidad de vida

El Índice para una Vida Mejor de la OCDE permite comparar el bienestar en los cuatro países basándonos en los once indicadores específicos que dicho índice identifica como indicadores esenciales para las condiciones de vida materiales (empleo, ingresos, vivienda) y la calidad de vida (comunidad, educación, equilibrio laboral-personal, medioambiente, participación ciudadana, salud, satisfacción ante la vida y seguridad)².

Estos son los resultados para cada uno de los países del Grupo de Visegrado.

La República Checa obtiene buenos resultados en muchas medidas del bienestar incluidas en el Índice de la OCDE. En efecto, Chequia se sitúa:

- Por encima de la media en empleo y remuneración, seguridad personal, educación y competencias, satisfacción, balance vida-trabajo y sentido de comunidad.
- Por debajo de la media en vivienda, estado de salud, ingresos y patrimonio, compromiso cívico y calidad medioambiental.

La República Eslovaca obtiene buenos resultados en algunas medidas del Índice para una Vida Mejor. Eslovaquia se sitúa:

- Por encima de la media en sentido de comunidad, compromiso cívico, seguridad personal y balance vida-trabajo.
- Por debajo de la media en estado de salud, ingresos y patrimonio, educación y competencias, calidad medioambiental, satisfacción, vivienda, y empleo y remuneración.

Polonia se sitúa:

- Por encima de la media en seguridad personal y en educación y competencias.

- Por debajo de la media en estado de salud, ingresos y patrimonio, sentido de comunidad, compromiso cívico, satisfacción, empleo y remuneración, calidad medioambiental, balance vida-trabajo y vivienda.

Hungría obtiene un buen resultado en solo unas cuantas medidas de bienestar:

- Por encima de la media en balance vida-trabajo.
- Por debajo de la media en sentido de comunidad, compromiso cívico, calidad medioambiental, educación y competencias, ingresos y patrimonio, vivienda, empleo y remuneración, seguridad personal, satisfacción y estado de salud.

En cuanto a las diferencias respecto a ciertos aspectos socioculturales y políticos, podemos señalar algunas especialmente significativas:

- Polonia es el sexto país más poblado de la Unión Europea mientras que Eslovaquia es el noveno Estado más pequeño de la Unión.
- Eslovaquia es el único país del V4 que forma parte de la zona euro y el último de los 4 en entrar en la OTAN.
- Mientras que el 87,5% de los polacos se declaran católicos, tan solo el 29% de los checos profesan alguna religión.
- La República Checa apoya el desarrollo de la energía nuclear como energía limpia mientras que Polonia apoya el mantenimiento de la energía fósil, altamente contaminante.
- Polonia y Hungría mantienen una actitud euroescéptica bastante más fuerte que la República Checa y Eslovaquia.
- Polonia y Hungría están, desde 2018, sometidos al procedimiento previsto en el artículo 7 del Tratado de la Unión por el que el Consejo Europeo puede constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores de la Unión recogidos en el artículo 2 de dicho Tratado. Dicho procedimiento se abrió a raíz del menoscabo del estado de derecho que ciertas acciones de los Gobiernos conservadores de estos dos países han provocado, a saber, las reformas judiciales en Polonia y los cambios constitucionales en Hungría.

² Ver el Índice para una Vida Mejor de la OCDE en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/#/11111111111>

- El Primer Ministro checo, Andrej Babiš, es objeto de una investigación europea por posible conflicto de intereses en relación con fondos comunitarios recibidos por ciertas empresas.
- Los auditores de la UE también han investigado a Eslovaquia por subsidios agrícolas, investigación vinculada a la del asesinato del periodista eslovaco Ján Kuciak y su novia Martina Kušnírová.
- Aunque la percepción de la pertenencia a la UE por parte de la sociedad civil de los países del V4 es globalmente positiva en los cuatro, la opinión pública y los *stakeholders* no consideran al Grupo V4 como un actor constructivo y con mucha influencia en la UE.
- La percepción de la calidad de las relaciones dentro del V4 es diferente. Así, el V4 es muy bien valorado por Hungría y Polonia y menos por Chequia y Eslovaquia. Esta diferente valoración tiene en cuenta la utilidad de la coordinación de las posturas en la UE y la pretensión de utilizar más el potencial político del Grupo en el futuro.

En cuanto a la política exterior, el V4 no está a favor de suspender las sanciones a Rusia hasta que esta reconozca la integridad de Ucrania, aunque, a excepción de Polonia, los otros tres están intentando mantener una actitud cooperativa con Rusia, sobre todo en el campo de la cooperación económica. Asimismo, el V4 tiene interés en estabilizar la situación en los Balcanes y está a favor de la ampliación de la UE en esta zona.

En agosto de 2020, tras las elecciones presidenciales de Bielorrusia del día 9 de ese mes, el V4 manifestó activamente su apoyo a la sociedad civil de Bielorrusia tras unas elecciones que no se han considerado ni libres ni limpias. Una “postura común” antes y durante del Consejo Europeo del 19 de agosto de 2020 contribuyó a que en sus conclusiones el Consejo Europeo no haya reconocido los resultados de dichas elecciones y haya subrayado el derecho del pueblo de Bielorrusia a decidir su futuro. La UE impondrá sanciones a los responsables de la violencia, la represión y la falsificación de los resultados electorales.

Estructura y funcionamiento del Grupo de Visegrado

El grupo de Visegrado es una alianza intergubernamental que no tiene estructuras organizativas y políticas formales, pero es una plataforma importante para la cooperación y coordinación de los estados de Europa central. Sus miembros se reúnen regularmente antes de cada reunión del Consejo Europeo para armonizar las posiciones que adoptarán en dicha reunión.

La cooperación V4 no está institucionalizada, funciona según el principio de las reuniones periódicas de sus representantes en varios niveles, desde presidentes y primeros ministros hasta consultas a expertos a nivel sectorial.

Los miembros del V4 se turnan en su presidencia regularmente cada año. La Presidencia siempre se ejerce desde principios de julio hasta finales de junio del año siguiente.

Desde el año 2000, la única estructura organizativa sólida del V4 ha sido el Fondo Internacional de Visegrado, dotado con 16,2 millones de euros y cuyo objetivo es la financiación de proyectos de cooperación cultural, científica, educativa y de investigación.

Presidencia eslovaca 2018-2019

Bratislava mantuvo un perfil bajo durante su presidencia del grupo (2018-2019), consciente de la reputación que el V4 tiene en el resto de la UE. La presidencia eslovaca fijó como prioridad una “Europa fuerte, un entorno seguro y soluciones inteligentes en el campo de la digitalización y la tecnología”.

En el verano de 2019, la liberal y proeuropea Zuzana Čaputová fue elegida presidenta de Eslovaquia. En su primera visita oficial a Hungría, Čaputová lanzó un mensaje claro para sus homólogos checo, polaco y húngaro: el Grupo de Visegrado debía recuperar la promoción de los valores democráticos y de la libertad.

Presidencia checa 2019-2020

La República Checa ha presidido el Grupo de Visegrado del 1 de julio de 2019 al 30 de junio de 2020. El lema de la presidencia checa era: "V4, por una Europa razonable"³. La República Checa promueve un enfoque racional, pragmático y constructivo de los desafíos y problemas actuales de los países V4 y de la Unión.

Las prioridades de la presidencia checa 2019-2020 del V4 han abarcado tres áreas:

1. Soluciones razonables: la cooperación entre los miembros del Grupo de Visegrado debe seguir siendo efectiva, informal, flexible e inclusiva. El lema de la presidencia implica la idea de una Europa sensata que presenta propuestas constructivas y útiles para el V4 y los ciudadanos de la UE y que respeta los derechos humanos.
2. Una tecnología revolucionaria, es decir, una economía innovadora con impacto en la sociedad. Por ello, la presidencia checa se centra en apoyar la ciencia, la investigación y la innovación, el desarrollo de ecosistemas innovadores, el desarrollo del mercado interior digital y de la inteligencia artificial y la potenciación de ámbitos educativos y sociales relacionados con los cambios del mercado laboral.
3. La superación de las divisiones internas en la Unión mediante la contribución de los países de Visegrado a la construcción de una Europa fuerte, eficaz, competitiva y segura, basada en los valores de la democracia, la soberanía de la ley, el respeto de los derechos humanos y las libertades, así como en los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y sostenibilidad.

La República Checa desarrolló el formato V4+, que apoyó la cooperación del Grupo de Visegrado con otros países y el fortalecimiento del potencial de coalición del V4 dentro de la Unión. Principalmente se centra en la

comunicación con socios europeos clave como Alemania (Diálogo estratégico DE-CZ desde 2015), Austria (Diálogo estratégico AT-CZ desde 2015), los Estados nórdicos y bálticos (Iniciativa de los Tres Mares) y los Balcanes Occidentales. La experiencia del V4 en la democratización e incorporación a las estructuras de la UE puede ayudar a su vez al acercamiento a la UE en estas regiones.

La iniciativa del V4 en favor de incrementar la cooperación entre sus miembros y otros países de la Europa central se tradujo concretamente en la participación del nuevo canciller austriaco Sebastián Kurz en la cumbre de Jefes de Estado del V4, organizada el 16 de enero de 2020 en el recién renovado Museo Nacional de Praga. Ha sido el primer viaje oficial del canciller después de su toma de posesión, si descontamos su participación en la reunión del Consejo Europeo.

El V4 también coopera con la Iniciativa de los Tres Mares, que reúne a doce países ubicados entre el Báltico, el Adriático y el mar Negro, por lo que también es conocida como la iniciativa del Báltico, Adriático y Mar Negro o de los tres mares de Europa Central (Baltic, Adriatic, Black Sea [BABS] Initiative), que tiene como finalidad, entre otras, fortalecer las infraestructuras de energía y transporte en Europa y cuya última cumbre tuvo lugar en el verano de 2019 en Estonia.

El V4 ha sido y continúa siendo muy activo en favor de potenciar las relaciones y la futura adhesión de los países de los Balcanes occidentales a la Unión. El 12 de septiembre de 2019, se celebró una Cumbre de los Primeros Ministros del V4 con representantes de la región de los Balcanes occidentales en las salas oficiales del Castillo de Praga. Como acuerdo principal, los líderes del V4 declararon que "la reunificación de Europa no puede ser completa sin la adhesión de los Balcanes occidentales a la Unión Europea"⁴. El proceso ha sido bloqueado para Albania y Macedonia en octubre 2019 por

³ El programa completo de la Presidencia Checa 2019-2020 del Grupo de Visegrado puede consultarse en: https://www.mzv.cz/file/3572188/programme_CZ_V4_PRE_2019_2020.pdf

⁴ Ver el texto completo de la Declaración de la Cumbre del V4 de septiembre 2019 en: <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/v4-statement-on-the-190912>

Francia. La apatía francesa hacia los países del Grupo de Visegrado y su insistencia en integrar los países de los Balcanes occidentales en la Unión tiene entre sus causas la renuncia histórica a ampliar la UE y el temor a que Alemania adquiera un gran predominio en esa Unión ampliada.

Finalmente, en marzo 2020 los Estados de la UE acordaron iniciar el proceso de diálogos de adhesión con Serbia y Montenegro. Es una señal estratégica importante hacia Rusia, más todavía en la óptica de la situación actual en Bielorrusia.

La presidencia checa del V4 intentó mantener una estrecha cooperación con el Benelux a pesar de los problemas de violación de los valores de la Unión observados en Polonia y Hungría.

Desde marzo de 2020, la presidencia checa ha estado marcada por la pandemia de coronavirus que ha desviado la atención de las prioridades originales hacia los temas de coordinación de las medidas anti epidémicas. Las posturas de los 4 países han sido similares y los resultados de contención de la epidemia resultaron ser entre los más exitosos de Europa.

Sin embargo, en el seno del V4 no ha habido unanimidad de posturas con otro tema no previsto: el paquete de medidas y ayudas a las economías afectadas por la covid-19, a saber, el Plan de recuperación de la UE y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

En especial, Chequia y Hungría criticaron el reparto del Fondo de reactivación de la economía propuesto por la Comisión al considerar que uno de los criterios de reparto (la tasa de paro existente en 2019) no era pertinente para calcular el impacto de la pandemia. En ese sentido, han denunciado que la propuesta de la Comisión favorecía a Italia y España, en crisis ya antes de la pandemia.

Por otra parte, sí que ha habido acuerdo entre los miembros del V4 en cuanto a apoyar el mantenimiento de los fondos estructurales.

Presidencia polaca 2020-2021

Polonia asume la presidencia del V4 a partir del 1 de julio de este año bajo el lema “Back on Track”. En su declaración inaugural de la presidencia rotatoria polaca, en la cumbre del Grupo en Varsovia, el presidente Andrzej Duda manifestó que dicho lema alude al “retorno a un camino de desarrollo, a los contactos entre las personas y a la cooperación económica”.

Observaciones finales

Durante las presidencias eslovaca y checa, el Grupo de Visegrado ha intentado corregir su mala reputación, resultante principalmente de su actitud ante la crisis migratoria y de la, aún por constatar finalmente (mediante el procedimiento del artículo 7 del TUE en curso), existencia de violaciones de valores de la Unión por parte de Polonia y Hungría.

Sin perjuicio de reconocer la pertinencia de las seis prioridades de la Unión para el nuevo quinquenio, el V4 centra actualmente su principal activismo en las siguientes políticas europeas: la de cohesión, la energética, la migratoria y la de ampliación.

En las negociaciones del Marco financiero plurianual de la Unión 2021-2027, el V4 era especialmente activo en las áreas de la política de cohesión y de la política agraria común. Así, el V4 se ha integrado en la plataforma llamada “los amigos de la cohesión” (un grupo de 16 estados, incluida España, cuyo objetivo común es mantener cierto volumen de financiación de la política de cohesión), cuya última cumbre tuvo lugar en Praga a finales de 2019 y en Portugal en enero de 2020.

En lo que se refiere a la fiscalidad europea, el V4 está de acuerdo con que esta abarque por completo la política de cohesión y la digital.

Otros temas específicos de interés para el V4 son: la cooperación regional en enlaces de transporte y energía, en particular la nuclear, la innovación y la inteligencia artificial y la convergencia social y económica

En relación con la ampliación de la UE, el V4 está a favor de la apertura de negociaciones para la adhesión de los países de los Balcanes Occidentales (Albania, Macedonia del Norte, Serbia, Montenegro, Kosovo y Bosnia). No obstante, el V4 se unió a Francia y los Países Bajos durante el Consejo Europeo de octubre de 2019 en contra de abrir negociaciones con Macedonia del Norte y Albania. Por otro lado, mientras el V4 apoya la adhesión de Serbia y Montenegro, Eslovaquia no ha reconocido oficialmente a Kosovo.

Finalmente, hay que reseñar que el citado bloqueo francés del inicio de negociaciones con dos de los países de los Balcanes occidentales se ha superado gracias a la propuesta de la Comisión Europea de 5 de febrero de 2020 en la que se presentan nuevas reglas para el procedimiento de ampliación de la Unión.

La presidencia checa, a pesar de las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia de coronavirus, logró mantener una alta dinámica de diálogo y luchar por los intereses comunes del grupo en la región y en las instituciones de la Unión. Todos los países del V4 han logrado hacer frente a los problemas de salud y según datos recientes de Eurostat, dichos países tenían durante la presidencia checa la tasa de desempleo más baja de toda la UE. El Grupo V4 ha demostrado en numerosas ocasiones que es un instrumento efectivo para coordinar los esfuerzos de sus socios, así como para facilitar la promoción de los intereses regionales y un mejor entendimiento entre sus miembros.

La presidencia polaca quiere que la región del V4 se convierta en un polo de desarrollo en Europa después de la pandemia.

El V4 tiene fuertes ambiciones, pero también grandes necesidades de desarrollo. Por eso, según la presi-

dencia polaca, hace falta un presupuesto ambicioso que se centre en el crecimiento, la cohesión y la realización de importantes inversiones en infraestructuras que darán un impulso a la economía europea incluida la de los países del Grupo de Visegrado.

Recomendaciones

- La Unión debería contribuir a corregir, en lo posible, la percepción negativa que aún existe en ciertos Estados miembros de la Unión al respecto del Grupo de Visegrado. Dicha corrección puede venir de un mejor análisis y comprensión de las motivaciones de las tomas de posición de los miembros del Grupo. En efecto, estas están con frecuencia basadas en experiencias históricas negativas, a veces comunes a todos los miembros del Grupo. Por ejemplo, el rechazo del Grupo de Visegrado a las cuotas europeas de inmigración se puede en parte explicar por la intención de evitar la repetición de los problemas relativos a ciertas minorías, problemas que han sido casi letales para la supervivencia misma de algunos Estados.
- La Unión debería valorar y aprovechar mejor las iniciativas del Grupo de Visegrado en pro de una ampliación efectiva de la Unión hacia los Balcanes occidentales, teniendo en cuenta la actual lucha de las superpotencias (EE. UU., China y Rusia) por ampliar zonas de influencia. Así, la Unión podría, al tiempo que no defrauda las aspiraciones europeas de los Balcanes occidentales, conseguir, de manera pacífica, ampliar su zona de influencia geopolítica.

Pilar Social Europeo. Las consecuencias sociales de la pandemia: la prueba de fuego para el Pilar Europeo de Derechos Sociales

Björn Hacker

Esperemos que la pandemia de este año se quede en un acontecimiento aislado. Sin embargo, las heridas sociales y económicas que deja atrás delatan la vulnerabilidad de la Unión Europea y las negligencias políticas del pasado. No puede haber una “vuelta a la normalidad”. Esta crisis debe utilizarse como una oportunidad para ahondar en la cooperación dentro de la UE y adaptar el modelo económico y social europeo. Para ello, no hace falta empezar de cero: algunos instrumentos del nivel europeo no se han activado todavía en toda su plenitud o han quedado a rebufo de otros objetivos. Es el caso del pilar europeo de derechos sociales (PEDS), proclamado en 2017.

Este artículo pretende informar sobre el desarrollo, el trasfondo y los problemas del PEDS, así como dar una opinión sobre su potencial en el contexto de esta grave crisis social a la que se enfrenta Europa como consecuencia de la pandemia.

Lo que nos espera: la crisis social causada por la covid-19

Las proyecciones, tanto de la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el verano de 2020 son todas similares¹. El colapso de la economía que la crisis y el confinamiento han desencadenado no se había visto nunca antes con esta fuerza y simultaneidad en todo el mundo y ya se considera como la mayor recesión desde la Gran Depresión de los años treinta. Por primera vez en la historia se prevé un crecimiento negativo en todas las regiones del planeta para este año, también en Europa.

¹ Las proyecciones aquí reflejadas corresponden a la fecha de finalización del artículo, es decir julio 2020.

En julio de 2020, la Comisión estimó para este año un retroceso del producto interior bruto (PIB) real de un 8,3 % para la UE (-8,7 % para la zona del euro). En sus pronósticos de junio, las previsiones de crecimiento tanto de la OCDE (-9,1 %) como del FMI (-10,2 %) para la Unión Económica y Monetaria (UEM) fueron todavía peores. En 2021 la economía se recuperaría y habría un fuerte crecimiento, pero aún tardaríamos en alcanzar los niveles prepandemia, no solo por lo profundo del colapso, sino también porque algunos sectores económicos van a verse afectados durante un largo periodo. La pandemia ha golpeado, sobre todo, al sector servicios. La hostelería y el turismo no van a recuperarse con rapidez: todavía hay confinamientos en algunas regiones, se han limitado los viajes y puede haber una segunda ola de contagios. Además, la confianza de los consumidores es débil, lo que es, asimismo, uno de los motivos por los que no llegan inversiones. La producción industrial también se ve afectada, y, además, perjudicada por un colapso *de facto* del comercio mundial.

Igual de inaudita que la caída de la demanda es la reacción política hasta la fecha: en todos los países de la UE se han puesto en marcha generosos paquetes de estímulo económico para sostener la demanda. Una hoja de ruta keynesiana que los Estados no siguieron durante la crisis del euro. Las ayudas estatales a ciertos sectores económicos y a algunas empresas, las inversiones públicas, bajadas de impuestos y fórmulas de ERTE aparecen allí donde los consumidores y los inversores no lo hacen, y allí donde la quiebra amenaza a las empresas y los puestos de trabajo peligran. Queda claro que los préstamos puente tendrán que devolverse; los subsidios, en muchos casos, no serán suficientes y los ERTE se acabarán en algún momento. Por ello es muy probable que, a partir del otoño de 2020, haya numerosos concursos de acreedores y que el desempleo crezca con fuerza. En muchos países de la UE, las distintas formas de regulación temporal del empleo han evitado que el paro se dispare, como pasó en Estados Unidos y Canadá al poco tiempo de que el virus llegara a Norteamérica. En Canadá, la tasa de desempleo entre febrero y mayo de

2020 pasó del 7,4 al 13,7 %; en los Estados Unidos del 3,5 al 13,3 % (datos de la OCDE, julio de 2020); mientras que, en la UE, durante el mismo periodo, el incremento fue solamente del 6,4 al 6,7 % (datos de la Comisión Europea, julio de 2020). Al posible aumento del desempleo estará probablemente vinculado un aumento sostenido del índice de pobreza.

La pérdida de ingresos y el riesgo de pobreza afecta ya, principalmente, a los trabajadores de sectores con los salarios más bajos, como los trabajadores estacionales, transfronterizos o desplazados. A menudo, se trata de trabajadores empleados en los sectores que se han convertido en cruciales durante la crisis (salud, cuidados, alimentación, etc.), pero con un especial riesgo de contagio y, en su mayoría, con poca protección del sistema de seguridad social. Los autónomos también forman parte de ese grupo de personas que recibe poca protección del sistema de seguridad social y que ha sufrido una gran pérdida de ingresos. A lo largo del confinamiento, se han restablecido en muchos lugares los roles tradicionales del trabajo, que han recaído en los hombros de las mujeres, especialmente aquellas contratadas a tiempo parcial con hijos en edad escolar o más pequeños. La entrada al mercado laboral será también complicada para los jóvenes que terminen ahora sus estudios, en un contexto de destrucción de empleo. La tasa de desempleo juvenil de los menores de 25 años ha aumentado, entre marzo y mayo de 2020, del 14,5 al 15,7 % (datos de Eurostat).

El PEDS, ¿un hito o solo una declaración de buenas intenciones?

El pasado 16 de julio de 2019, la entonces candidata a la presidencia de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, habló, largo y tendido, sobre asuntos sociales en su discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Todos los que, en los últimos años, han defendido una Europa social ante las graves crisis socioeconómicas a las que nos hemos enfrentado (crisis

financiera, crisis del euro y, ahora, la crisis del coronavirus) quedaron gratamente sorprendidos. En el futuro, dijo von der Leyen, la UE debe contar con más justicia y equidad. Más concretamente, anunció un marco europeo para salarios mínimos, un sistema europeo de reaseguro de desempleo y protección de ámbito europeo contra la pobreza infantil y la exclusión social. La intención es que estos proyectos formen parte de un plan de acción para implementar el PEDS, plan que fue anunciado por primera vez en esa ocasión. Tras su elección, la nueva presidente de la Comisión también incluyó estos puntos en las cartas de mandato que envió a los comisarios Vladis Dombrovskis (vicepresidente, Una Economía al Servicio de las Personas) y Nicolas Schmit (Empleo y Derechos Sociales). Así demostraba que quería seguir los pasos del trabajo realizado por la anterior Comisión, presidida por Jean-Claude Juncker, en el ámbito de la política social europea. Y, con el plan de acción, retomaba una de las exigencias de la Confederación Europea de Sindicatos.

La agenda política de la UE se centró durante años en temas económicos y financieros, sobre todo desde la crisis de 2008 y la subsiguiente crisis del euro. Europa se ha esforzado mucho para rescatar a la banca y para racionalizar y controlar las políticas de gasto público, pero ha hecho poco por proteger a los ciudadanos y las ciudadanas del desempleo y la pobreza. Es más: con esa gestión, la política de austeridad de la UE no ha hecho más que avivar la crisis social. La gestión procíclica de la crisis del euro provocó la subida de la tasa de desempleo en la UEM hasta nuevos máximos: un 12 % de la población activa en 2013. Junto con la creciente preocupación y malestar que se ve en muchos Estados miembros por el declive de las clases medias, la globalización y la inmigración, que la UE se haya centrado, sobre todo, en las políticas de mercado, es *uno* de los motivos por los que aumenta el populismo nacionalista y el chovinismo del bienestar.

La UE ha desatendido la dimensión social y ello desempeñó un papel crucial en las campañas electorales al Parlamento Europeo de 2014. La entonces nueva

Comisión presidida por Juncker también anunció en sus comienzos un gran proyecto social. Juncker habló en aquel momento de conseguir una “triple A social” que tuviera la misma importancia que la triple A en el ámbito financiero. Tras una fase de consulta que duró un año, el PEDS resultante fue proclamado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en la cumbre social organizada el 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo. El preámbulo del PEDS señala una serie de retos que deberían afrontarse con su ayuda, como la globalización, la digitalización, las realidades cambiantes del mundo del trabajo y la evolución demográfica. Queda claro que el pilar se ha “concebido para la zona del euro en particular” y muestra especial atención a los problemas causados por la crisis, como el desempleo juvenil y de largo plazo, la pobreza, el retroceso del crecimiento y el potencial infrautilizado de empleo y productividad. A medida que se consolide la UEM, debería “hacer(se) más hincapié en los resultados sociales y de empleo especialmente en la zona del euro”. Pues, a pesar de superarse ya las crisis económica y financiera, “sigue siendo una prioridad urgente” hacer frente a sus consecuencias sociales. Los puntos del PEDS en los que se habla de que, en el futuro, deberán tenerse en cuenta “las necesidades esenciales de la población” y aplicarse “mejor” los derechos sociales, podrían interpretarse como una crítica velada a la austeridad impuesta durante la crisis de la zona del euro.

En los tres capítulos del PEDS se establecen veinte principios (en su mayor parte llamados “derechos”) sobre tres temas complejos: “Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo” (Capítulo I), “Condiciones de trabajo justas” (Capítulo II) y “Protección e inclusión social” (Capítulo III). Los principios abarcan (dependiendo del tema) todos los ciudadanos y las ciudadanas de la Unión, jóvenes, parados, trabajadores, interlocutores sociales, padres y otras personas con obligaciones de atención y cuidados, niños, personas afectadas por la pobreza y la exclusión social, personas con discapacidades y personas sin hogar. En el Capítulo I del PEDS se abordan la educación y la formación profesional, la

igualdad de sexos y de oportunidades, así como la política activa de empleo. En el Capítulo II se establecen los derechos de las trabajadoras y los trabajadores, en particular las relaciones laborales; es decir, el tipo y la duración del empleo, salarios, preaviso en caso de despido, convenios colectivos, equilibrio entre la vida profesional y la privada, y el entorno de trabajo. El Capítulo III del PEDS trata diferentes aspectos de la protección social para grupos concretos, entre ellos: cuidado de los niños, prestaciones sociales tanto para empleados como para desempleados, renta mínima, pensiones, sanidad, políticas de inclusión, cuidados de larga duración y el acceso a los servicios esenciales.

Aunque se centra en la UEM, el PEDS está dirigido a todos los Estados miembros de la UE. Los veinte principios y derechos reafirman, por un lado, el acervo de la Unión y, por otro, la necesidad de “adoptar antes medidas específicas o legislación al nivel adecuado”. La cuestión del nivel adecuado para la consecución de los objetivos no queda resuelta por completo en el preámbulo. Del pilar no surge ninguna competencia europea nueva y se destaca que son los Estados miembros los que deben incorporar esos principios en sus sistemas de seguridad social. La proclamación institucional no tiene fuerza ejecutiva, ya que no forma parte de los tratados, pero puede utilizarse para motivar legislación secundaria. La Comisión ha hecho referencia explícita al PEDS en varios proyectos legislativos de ámbito social, como la creación de la Autoridad Laboral Europea, con sede en Bratislava, en 2019, o directivas para mejorar tanto el derecho a la información de los trabajadores en el marco de los nuevos modelos laborales, como el equilibrio entre la vida profesional y la privada para padres y cuidadores. La referencia al PEDS se hace más evidente en el ámbito de la coordinación de políticas en el contexto del Semestre Europeo, así como a través del establecimiento del cuadro de indicadores sociales, el cual consta de 14 indicadores principales, que se desarrollan y detallan en 21 subindicadores, con 12 temas que se organizan siguiendo el esquema de los tres capítulos del PEDS. Gracias a ese instrumento se miden de forma periódica las desvia-

ciones de los Estados miembros con respecto a la media europea y los datos se publican en el Informe Conjunto sobre el Empleo del Semestre Europeo. Poco después de la proclamación del PEDS, la Comisión ya lo utilizó en el Semestre Europeo 2017/18 y en los siguientes.

Carecemos de una política social europea común

El PEDS es, sin lugar a dudas, una herramienta útil que sirve como puente para coordinar las políticas de ámbito social. Pero su relevancia jurídica es limitada, ya que se trata de una declaración no incluida en los tratados europeos y, en ese ámbito, la UE es dependiente de la buena voluntad de los Estados miembros para trabajar juntos. ¿Cuáles son las causas del fracaso, hasta la fecha, del aspecto normativo para la implementación de políticas sociales comunes? Si miramos la historia de la UE, queda claro que en su proceso de integración esta ha escorado, desde el principio, hacia políticas económicas. Aparte de conseguir la paz en Europa, fueron, sobre todo, motivos económicos los que llevaron a establecer la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y más tarde el mercado interior y la UEM. Para los gobiernos de los Estados miembros siempre ha sido más fácil justificar (y también más conveniente para sus respectivos intereses políticos) la eliminación de las barreras comerciales, como las fronteras, los aranceles, subsidios y precios diferenciales para crear el mercado común. En cambio, se han conseguido menos acuerdos en el ámbito de las políticas comunes para corregir y distribuir el mercado. La Comisión y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por su parte, continuaron la construcción de una Europa centrada en el mercado común sobre la base de los tratados. Como resultado tenemos una “asimetría constitucional” (Fritz W. Scharpf) entre una integración económica amplia y avanzada, y una escasa integración social, que no consigue corregir las desigualdades del mercado.

Sin embargo, a pesar del predominio de esta integración centrada en el mercado, se ha ido consolidando

cierto acervo relacionado con las políticas sociales comunitarias durante los últimos decenios. Las primeras normativas en el ámbito de la política laboral y social — sobre protección social para trabajadores migrantes, igualdad de remuneración entre hombres y mujeres y el establecimiento del Fondo Social Europeo— pueden verse como efectos colaterales necesarios de la deseada integración económica en las décadas de 1950 y 1960. Como consecuencia del primer programa de acción social, hubo un amplio impulso normativo a partir de 1974 en el campo de la protección de los trabajadores y las condiciones laborales. El avance más importante en este ámbito vino, en aquel momento, de la mano del Tratado de Maastricht, mediante el cual se suprimió el requisito de que las decisiones del Consejo se tomaran por unanimidad en lo referente a algunos aspectos de la política social. A partir de entonces los interlocutores sociales pudieron desarrollar directivas de manera independiente, lo que llevó a la creación de comités de empresa europeos y de directivas sobre la organización de los horarios y el desplazamiento de los trabajadores; y, más tarde, al desarrollo de políticas europeas sobre igualdad de sexos y oportunidades. Tras el Tratado de Ámsterdam, el avance hacia una Europa social fue ya irregular y, con la Estrategia Europea de Empleo, simplemente voluntario; es decir, llevado a cabo mediante una coordinación intergubernamental, en lugar de normativa supranacional. En las reformas de los Tratados de Niza y Lisboa, el progreso de las políticas sociales y de empleo comunitarias fue, sobre todo, de carácter normativo, mediante la Carta de los Derechos Fundamentales y la cláusula social horizontal.

Aunque los Estados miembros vieron la necesidad de alcanzar soluciones a nivel europeo, han sido cada vez más reticentes a una transferencia formal de competencias del área social al nivel supranacional. A ello contribuye también que haya en Europa dos realidades históricas y bien diferenciadas del estado del bienestar capitalista. Lo que complica todavía más el desarrollo de la faceta social de la UE es el hecho de que las diferencias organizativas y de alcance de las políticas económicas,

laborales, sociales y educativas se consideran elementos constitutivos de las distintas sociedades y deben, por tanto, protegerse. Es más: pareciera que la amplia interdependencia económica de los Estados miembros, por el mercado interno y la unión monetaria, disminuye su voluntad de ceder soberanía en los ámbitos social, laboral y fiscal de manera inversamente proporcional al aumento de los derechos de control e intervención de la UEM en relación con el presupuesto y la macroeconomía.

Para evitar el riesgo de quedarse atrapados en el círculo vicioso que supone, de una parte, la necesidad de una integración económica avanzada y, de otra parte, la obstinación de los Estados miembros por conservar su soberanía, se introdujeron, paso a paso, nuevos procedimientos para formular políticas de forma coordinada. A partir de mediados de los 90, en lugar de establecer un marco normativo para la integración del mercado, su desarrollo se basó más en una cuestión conceptual que legislativa. Las premisas que en 1994 llevaron a la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y en 1996 al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) fueron aprender unos de otros, intercambiar experiencias de reforma y coordinar políticas de forma abierta (es decir, voluntaria). Estos dos acuerdos se convirtieron en derecho primario europeo mediante el Tratado de Ámsterdam en 1997. Fueron el punto de partida hacia nuevos mecanismos de coordinación en lo económico, laboral y social, como el diálogo macroeconómico instaurado en 1999 y el método abierto de coordinación (MAC) que se puso en marcha a partir del año 2000 como parte de la estrategia de Lisboa en el ámbito de la inclusión y protección social.

El principal propósito de estos mecanismos era lograr un equilibrio entre los objetivos de política social y la coordinación europea que ya existía en cuanto a políticas económicas y de empleo. Pero se plantearon varios problemas desde el principio:

1. Esta forma flexible de coordinación de políticas era incapaz de seguir el ritmo de los reglamentos, más estrictos, para la integración económica, como el derecho de la competencia o las cláusulas de salvaguardia del mercado interior. Dado que el derecho

primario y secundario del actual ordenamiento jurídico de la Unión siempre tendrán mayor fuerza ejecutiva que las opciones nacionales, solo le queda al método abierto de coordinación margen para adaptar los sistemas de seguridad social al marco del mercado.

2. La eficacia de los procesos de coordinación es muy variada y esas diferencias vienen marcadas por la propia disposición del derecho primario. Cuando la competencia de la Unión es limitada y la coordinación opcional, los procesos son débiles. El rango de influencia de los procedimientos de coordinación iría desde el alto grado de eficiencia que tiene la coordinación presupuestaria, pasando por las políticas económicas y de empleo en el medio, hasta llegar a la poca eficacia que tienen los mecanismos de coordinación de las políticas sociales.
3. Los intentos de coordinar las políticas sociales también muestran, desde un principio, un sesgo de contenido en favor de la competitividad y la sostenibilidad financiera. Esto se explica, por un lado, por las decisiones paradigmáticas que se tomaron en relación con la arquitectura de las políticas económicas de la UEM y, por otro, porque los agentes económicos y financieros en la Comisión y el Consejo predominan sobre los sociales.

La idea originaria de la Estrategia de Lisboa de promover, de forma simultánea, la prosperidad económica y la seguridad social ha dado paso a dos velocidades. Las cuestiones relativas al monto y al acceso a los beneficios sociales, la calidad de las relaciones laborales y el diseño de políticas económicas anticíclicas y de inversión han quedado así relegadas a un segundo plano. Cuando el examen intermedio de la Estrategia de Lisboa arrojó resultados negativos, el foco de atención empezó a desplazarse, a partir de 2005, desde la protección e inclusión sociales hacia la competitividad, el crecimiento y la empleabilidad. Se siguió así el espíritu dominante de la época de disminuir la actividad política para favorecer el desarrollo de mercados más flexibles. Este rumbo continuó con la Estrategia Europa 2020 y se intensificó con

la crisis del euro. Aunque esta estrategia de diez años de la UE pretendía una mejor integración de las áreas a coordinar, los pocos objetivos que quedaban de los ámbitos social y laboral quedaron finalmente supeditados a las disposiciones sobre presupuesto y competencia. El Semestre Europeo, que reúne todos los ciclos de coordinación y debería contribuir de manera decisiva, ofrece a los agentes sociales, sin embargo, pocas posibilidades de influir en la Estrategia Europa 2020. Esos agentes son la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL), la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, asociaciones sindicales y benéficas, así como el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales (Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores [EPSCO]).

División social desde la crisis del euro

La crisis del euro mostró claramente el escaso peso otorgado a la coordinación más allá de las cuestiones presupuestarias y de política de competencia. Los nuevos procedimientos de gobernanza que se han introducido recientemente (el Pacto Fiscal, el Pacto por el Euro Plus, el nuevo PEC) se refieren principalmente a aspectos económicos y, en particular, presupuestarios, pero difícilmente a aspectos de política social o de empleo. De este modo, la presión por consolidar los presupuestos estatales, flexibilizar el mercado de trabajo y ajustar las finanzas para que los sistemas de seguridad social sean sostenibles alcanzó una nueva dimensión. Sobre todo para los países que se vieron especialmente afectados por la crisis, los cuales, bajo la supervisión de la troika —formada por el Banco Central Europeo (BCE), el FMI y la Comisión Europea— recibieron asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) solo con la estricta condición de hacer reformas. Desde el punto de vista económico, esta manera de proceder se justificó como el único camino hacia una devaluación interna, para que los estados en crisis de la UEM pudieran volver

a ser competitivos. Esa forma de gestionar la crisis, defendida fundamentalmente por el Gobierno alemán, se centró en llevar a cabo políticas de desmantelamiento de las prestaciones sociales, de grandes privatizaciones y de debilitamiento de los mecanismos regionales para fijar salarios y firmar convenios colectivos.

Sin embargo, no solo fueron los Estados en crisis los que sucumbieron ante este nuevo sistema de políticas económicas y su gobernanza, sino también el resto de los Estados miembros de la zona del euro, pues la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN) y el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) les aconsejó asimismo sanear sus finanzas y hacer reformas estructurales para mejorar la competencia, sin tener en cuenta las consecuencias sociales. Todos los esfuerzos por contrarrestar esta tendencia y fortalecer los aspectos sociales que se hicieron en esa época terminaron en fracaso. Aunque el entonces presidente francés, François Hollande, promovió en 2012 algunas iniciativas en este sentido, se consiguió muy poco. La excepción fue la Garantía Juvenil como respuesta a la alta tasa de paro entre los jóvenes alcanzada en algunos países. Se han depositado grandes esperanzas en el PEDS para reconstruir la cohesión social perdida durante la crisis del euro.

Pero la sombra de la crisis del euro es alargada y todavía se deja ver en 2020. A pesar de que desde 2014 ya ha habido tasas de crecimiento positivas tanto en la zona euro como en la UE, la recuperación económica ha sido inestable y de corta duración: se debe por un lado a los aspectos específicos que afectan a cada país, por otro a los relacionados con el comercio exterior, como la política proteccionista de los Estados Unidos y la incertidumbre por el Brexit. El crecimiento del PIB se ralentizó ya en 2018 y en 2019 la UE solo consiguió crecer un 1,5 % (datos de Eurostat). La crisis de la covid-19 desvaneció, esta primavera, cualquier expectativa de que se produjera una rápida recuperación. La Unión debe trabajar, de nuevo, para salir de una mala situación económica. Esta vez no debería retomar el camino de la solidaridad con condiciones que hemos comentado aquí,

que prolongó de manera artificial la crisis del euro y que es responsable de una división social sin precedentes en el continente.

Los efectos asimétricos de la crisis en los diferentes países también determinan las consecuencias sociales de la pandemia. Entran en juego una serie de factores:

1. El virus se ha expandido con distinta intensidad por los Estados miembros.
2. Los confinamientos no han sido igual de estrictos en todos los países.
3. Las economías con menor diversificación (sobre todo las dependientes del turismo) se han visto más afectadas.
4. La capacidad que tienen los países de tomar medidas que sustenten sus propias economías varía enormemente de un Estado a otro.
5. Relacionado con el punto anterior, las repercusiones socioeconómicas de la última crisis económica y la forma en la que los distintos países salieron de ella fueron muy desiguales.

La paralización repentina, o incluso reversión, del crecimiento del empleo a causa de la covid-19 va a afectar a una Unión que contaba con un total de 240 millones de empleados antes de la pandemia, un buen dato, pero con gran disparidad entre los distintos Estados miembros. Italia, España, Portugal y Francia son los países que sufrirían un mayor hundimiento de la economía hasta 2021, según los pronósticos. Y, entre ellos, España e Italia serían los más afectados, pues, además, su tasa de desempleo no llegó a recuperarse del todo de la crisis del euro. En 2019, antes de que empezara la pandemia, las cifras de paro de estos dos países ya eran del 14,1 % en España y del 10 % en Italia, muy por encima de la media europea del 6,7 % (datos de Eurostat). Las diferencias son asombrosas: el desempleo en los Países Bajos era, en 2019, del 3,4 %, en Alemania del 3,2 % y en la República Checa del 2 %, muy por debajo de la media europea. Por supuesto, si los Estados más afectados por la crisis de la zona del euro hubieran podido salir de ella con más crecimiento, el desempleo podría haberse reducido. En el punto álgido de la crisis del euro,

el porcentaje de desempleo entre la población activa alcanzó en 2013 el 26,1 % en España y el 27,5 % en Grecia (que se encuentra hoy todavía en el 17,3 %). En Italia en 2014 era del 12,7 %. Sin embargo, estos países no han podido alcanzar los niveles previos a 2008 ni han podido cerrarse las brechas entre los distintos mercados laborales de los Estados, por lo que no puede hablarse de una cohesión social. Al examinar el riesgo de pobreza y exclusión social debe tenerse en cuenta que ni España, ni Italia ni Grecia han podido llevar sus tasas de pobreza al nivel que tenían antes de 2008. Aunque el riesgo de pobreza se haya reducido en los tres países, esas tasas alcanzaron máximos durante la crisis del euro. A día de hoy todavía se encuentran entre un 26 y un 30 % (datos de Eurostat, 2018/19), muy por encima de la media europea del 21,8 % en 2018. Están en un nivel similar al de Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía, con tasas de pobreza muy altas desde hace muchos años. También en esto puede observarse una gran diferencia con países como Austria, Países Bajos, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Dinamarca, cuyos datos a este respecto se encuentran entre el 12 y el 17 %, muy por debajo de la media europea.

Como ocurre con el desempleo y el riesgo de pobreza, para muchos indicadores sociales vemos al menos dos grupos de países, que dividen la UE en Estados con un sistema social eficaz y Estados con un sistema social precario. Por supuesto, las prioridades políticas y las circunstancias nacionales influyen en el ranking, pero con los datos en la mano podemos vislumbrar que el alcance de las crisis sociales tiene que ver también con la gravedad de las crisis económicas y la forma de abordarlas que tengan los distintos países. Además, es evidente la rapidez con la que la Unión puede sufrir divisiones socioeconómicas, y lo lento y laborioso que resulta cerrar las brechas en el desarrollo de los diferentes Estados. Es previsible que aquellos Estados que, antes de la pandemia, no habían sido capaces de alcanzar los valores medios de los indicadores sociales de la UE, ahora sufran las peores consecuencias en el ámbito social.

Activar el PEDS para complementar la gestión de la crisis

La UE tuvo algunos problemas al gestionar esta crisis. En un principio, los Estados entraron en pánico y no reaccionaron de manera coordinada, cerraron las fronteras del mercado interno, se apropiaron de los equipamientos médicos, ayudaron a sus propias empresas nacionales y mostraron poca solidaridad con las regiones de Italia y España que ya en marzo 2020 estaban muy afectadas. A finales de ese mismo mes la UE aprobó una iniciativa de inversión de 37 000 millones de euros de los fondos de cohesión. Para apoyar a los trabajadores y las trabajadoras se han utilizado, entre otros, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Además, se han suspendido las obligaciones impuestas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para que los Estados miembros puedan aumentar su gasto público y apuntalar su economía. En abril de 2020 se aprobó el mecanismo para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE, por sus siglas en inglés), financiado con 25 000 millones del presupuesto de la UE, y la emisión de préstamos a los Estados miembros (hasta 100 000 millones en total) con el fin de crear o reforzar sistemas de regulación temporal del empleo. Además, desde mediados de mayo, los Estados miembros de la UEM han podido contar con un total de hasta 240 000 millones de euros en préstamos con condiciones favorables (hasta el 2 % del PIB de cada Estado) y sin las condiciones económicas impuestas por el MEDE durante la crisis del euro, para sufragar los gastos de atención sanitaria causados directa o indirectamente por la covid-19.

A finales de mayo, la Comisión propuso un nuevo instrumento de recuperación, denominado Next Generation EU, junto con una nueva propuesta para el próximo marco financiero plurianual, que supone casi una revolución. Por primera vez se destinarán 500 000 millones de euros a subvenciones, no reembolsables, para los países más afectados, de un presupuesto suplementario temporal de 750 000 millones. Para ello, la

Comisión está dispuesta a endeudarse, mediante un aumento excepcional (de hasta el 2 % de la renta nacional bruta de la UE) del límite máximo de recursos propios. Los fondos deberán reembolsarse en un periodo largo, de 30 a 40 años (posiblemente a través de un nuevo impuesto europeo). Las subvenciones y los 250 000 millones de euros en préstamos deberían servir para poner en marcha y promover inversiones y reformas. El Consejo Europeo de julio recortó la idea principal a 390 000 millones de euros en transferencias y elevó la cifra de préstamos a 360 000 millones de euros, pero conservó la gestión compartida de la deuda. Francia, España e Italia consiguieron convencer al Gobierno alemán de reaccionar con medidas fiscales a escala europea nunca vistas. En cambio, los Países Bajos, Austria y los tres países escandinavos (los cinco "frugales") defendieron los principios de la austeridad que se aplicaron durante la gestión de la crisis de la zona del euro. En consecuencia, el compromiso que se encontró en el Consejo Europeo implica un sistema complejo de aprobación y de control cuando se utilicen los medios financieros para estimular las economías nacionales de los Estados miembros, así como cortes en el marco financiero plurianual. El Parlamento Europeo está intentando reajustar las conclusiones hacia el plan original de la Comisión.

¿De qué forma puede contribuir el PEDS a reforzar la respuesta coordinada de la UE al sostenimiento de la economía y, temporalmente, del empleo? Como hemos explicado, a pesar de las medidas previstas e implementadas, nos encontramos al albor de una grave crisis social en la UE, que no llega de forma tan inesperada como el virus: ya antes de la pandemia la división social de la Unión era patente. Ya se sabía que los Estados de Europa central y del este que se incorporaron en 2004 tardarían en ponerse al nivel económico y social de los estados occidentales de la UE. Luego, la crisis del euro y su gestión, que se centró principalmente en los temas presupuestarios y que descuidó los aspectos sociales, empeorándolos, ha hecho que también Italia, Grecia, España, Portugal y Chipre dependan ahora de una promesa de convergencia y progreso social.

La utilización del PEDS, desde 2018, en el proceso de coordinación del Semestre Europeo, da más importancia a los objetivos sociales. Sin embargo, el mero

hecho de invocar los principios sociales no da lugar a un programa de acción ni a una dimensión social, más allá de la simple retórica. A pesar del intenso esfuerzo de la Comisión no nos podemos engañar: el PEDS, en su forma y uso actuales no puede reducir la desventaja que sufren los temas sociales frente a los económicos. Las políticas de competencia y presupuestarias predominan por legislación, contenido y agentes implicados, por lo que, en caso de conflicto con los objetivos sociales, las decisiones siempre se adoptan teniendo en cuenta las exigencias económicas.

Esto podría cambiar si se dotara al PEDS de unos estándares sociales mínimos que todos los Estados miembros deban aplicar o alcanzar. Por ejemplo, podría fijarse como una norma europea que el salario mínimo tenga que ser el 60 % del salario medio nacional, así como un marco europeo para establecer y diseñar sistemas de renta básica, u objetivos cuantificados para las prestaciones sociales de los Estados miembros en función de sus resultados económicos. Estos y otros objetivos tendrían que ser vinculantes y adquirir la misma relevancia de la que han disfrutado los criterios presupuestarios del PEC hasta la fecha. Su revisión, pasada la pandemia, debería servir para instaurar un pacto de estabilidad en el que lo económico y lo social tuvieran el mismo peso. Si se establecen objetivos claros y definidos, que deban alcanzarse en un plazo todavía por definir, la coordinación de las políticas sociales y de empleo cambiaría de una perspectiva de mera observación a una de planificación. Los agentes sociales trabajarían junto con los económicos para llegar a una combinación de políticas macroeconómicas y macrosociales óptimas que recomendar a los Estados miembros en el contexto del Semestre Europeo. En épocas de bonanza económica esta forma de trabajar ayudaría a reducir la división social. En épocas de crisis social, podría evitar el predominio de las normas presupuestarias, permitiendo una estabilización adicional de los ingresos para sostener la demanda.

La Comisión ha anunciado un plan de acción para que el PEDS se ponga en marcha en enero de 2021. Su objetivo es subsumir las iniciativas de ámbito social planeadas y existentes, como la ampliación de la garantía juvenil a los desempleados de 26 a 29 años (Capítulo I del PEDS), un marco para establecer salarios mínimos

europeos (Capítulo II del PEDS) o un sistema europeo de seguro de desempleo (Capítulo III del PEDS). La Comisión, si quiere poner en práctica su comunicado de enero de 2020 —en el que expresaba: “La justicia social, fundamento de la economía de mercado social europea, ocupa un lugar central en nuestra Unión”—, no podrá evitar que la pandemia sirva para reforzar los objetivos sociales.

Conclusiones

Al contrario de lo que ocurrió con la gestión de la crisis del euro (centrada en la austeridad y las reformas estructurales del lado de la oferta), se ha reaccionado de forma correcta ante la crisis del coronavirus, a pesar de las primeras dificultades. Las medidas que tomaron tanto los Estados miembros como la UE se han basado en medidas fiscales para sostener la demanda, en lugar de en recortes del gasto. Además, la Unión ha dado un paso importante, no visto desde la crisis financiera global (a excepción de la política monetaria del BCE). Aunque los cinco “frugales” nos recordaron que la vieja receta de la austeridad no ha desaparecido, el foco no está en que se cumplan las normas del Pacto Fiscal esta vez, sino en las personas que realmente lo necesitan en los Estados miembros. La magnitud de la crisis actual ha significado que los objetivos presupuestarios ya no tengan tanta prioridad y que deje de considerarse a los Estados como únicos responsables de los choques externos o sistémicos, sin ninguna perspectiva de asistencia o de solidaridad. Esto podría crear una oportunidad para activar el PEDS, que se usaría para limitar el impacto de la inminente crisis social y reducir la profunda división social en la UE, mediante el establecimiento de objetivos vinculantes e índices de referencia.

Algunas recomendaciones para la formulación de políticas

- El pilar europeo de derechos sociales no será plenamente efectivo hasta que sus derechos sean procesables para los ciudadanos de la UE. Por tanto, deberían incorporarse a los Tratados lo antes posible.

La incorporación al Derecho primario de la UE 1) respaldaría las iniciativas de Derecho derivado en el ámbito social, y 2) pondría los objetivos de la política económica y social en pie de igualdad. Además, esto impulsaría la democratización, ya que el Parlamento Europeo podría participar más en el desarrollo de la dimensión social. La reforma prevista del Pacto de Estabilidad y Crecimiento debería utilizarse para incorporar un Pacto de Estabilidad Social con procedimientos de déficit equivalentes.

- El pilar europeo de derechos sociales necesita objetivos claramente definidos en su cuadro de indicadores sociales. Los Estados miembros deben llegar a un acuerdo sobre la sustitución paso a paso de la media de la UE como referencia por objetivos cuantificables y normas mínimas. Estos no deben implicar una solución de “talla única”, como se usó en el pasado; por el contrario, deberían tenerse en cuenta las diferencias institucionales y socioeconómicas entre los Estados miembros, estableciendo porcentajes de cumplimiento que reflejen las circunstancias nacionales.
- Para activar el pilar europeo de derechos sociales, las iniciativas previstas por la Comisión Europea y la Presidencia alemana del Consejo para un salario mínimo europeo y un marco de renta mínima son de suma importancia. Deberían complementarse con índices de gasto social y índices de pobreza bien definidos. Esta red de objetivos sociales y estándares mínimos podría introducirse como sucesora de la estrategia Europa 2020. La financiación debería destinarse a objetivos de importancia transnacional dentro del marco financiero plurianual de la UE.
- Desde su implementación, el pilar europeo de derechos sociales y su cuadro de indicadores sociales rara vez son utilizados por los responsables políticos y los grupos de interés nacionales. Es necesario un uso más intensivo de las clasificaciones del cuadro de indicadores sociales para llamar la atención sobre la división social persistente que atraviesa el centro de Europa, que se verá agravada por la pandemia.

Bienvenido Mr. Hamilton: hacia la unión financiera, fiscal y política

Doménec Ruiz Devesa y Rosa Pérez Monclús

Introducción

El año 2020 quedará marcado en la historia de la integración económica europea por el acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo el 21 de julio estableciendo un Plan de Recuperación para Europa con el fin de hacer frente a las devastadoras consecuencias económicas de la pandemia de la covid-19, sin parangón desde la segunda guerra mundial. Según las proyecciones de la agencia estadística europea (Eurostat)¹, el continente se enfrenta a una caída del PIB del 12,1 % en la zona del euro y un 11,7 % en la UE de media durante el segundo trimestre del 2020, respecto al periodo anterior. En el caso español el impacto económico se espera aún más pronunciado, dado el necesario parón productivo derivado de las medidas de contención. España deberá hacer frente, según Eurostat, a una caída del PIB de 18,5 % respecto al trimestre precedente (**Gráfico 1**).

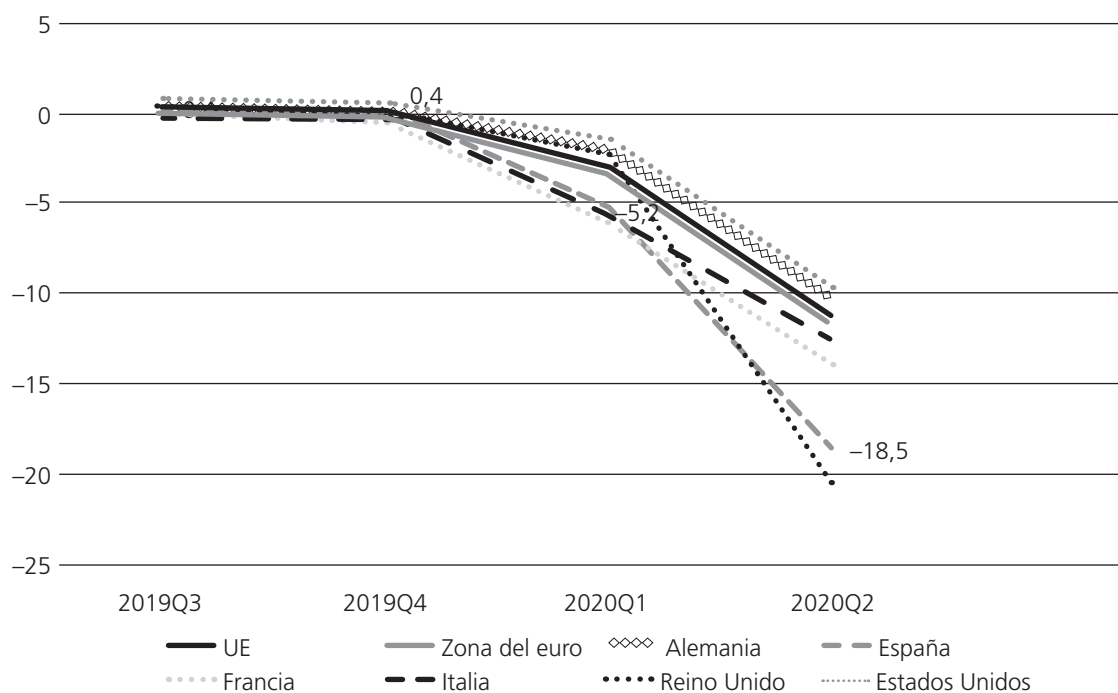
El número de ocupados disminuyó un 2,8 % en la zona del euro y un 2,6 % en la UE en el segundo trimestre de 2020, en comparación con el trimestre anterior, lo

que no son cifras especialmente abultadas, seguramente debido a los expedientes de regulación de empleo. Sin embargo, la evolución del índice en el caso de España muestra un retroceso de -7,5 %, lo que no deja dudas de la gravedad de la presente crisis (**Gráfico 2**).

La inflación no muestra mejor comportamiento, lejos del objetivo de mantener la inflación inferior, pero cerca del 2 % del Banco Central Europeo (BCE). El índice en la zona del euro se espera del 0,2 % para agosto 2020, por debajo del 0,4 % en julio. España muestra una peor evolución con una caída de los precios de -0,6 % en agosto (el -0,7 % en julio) (**Gráfico 3**).

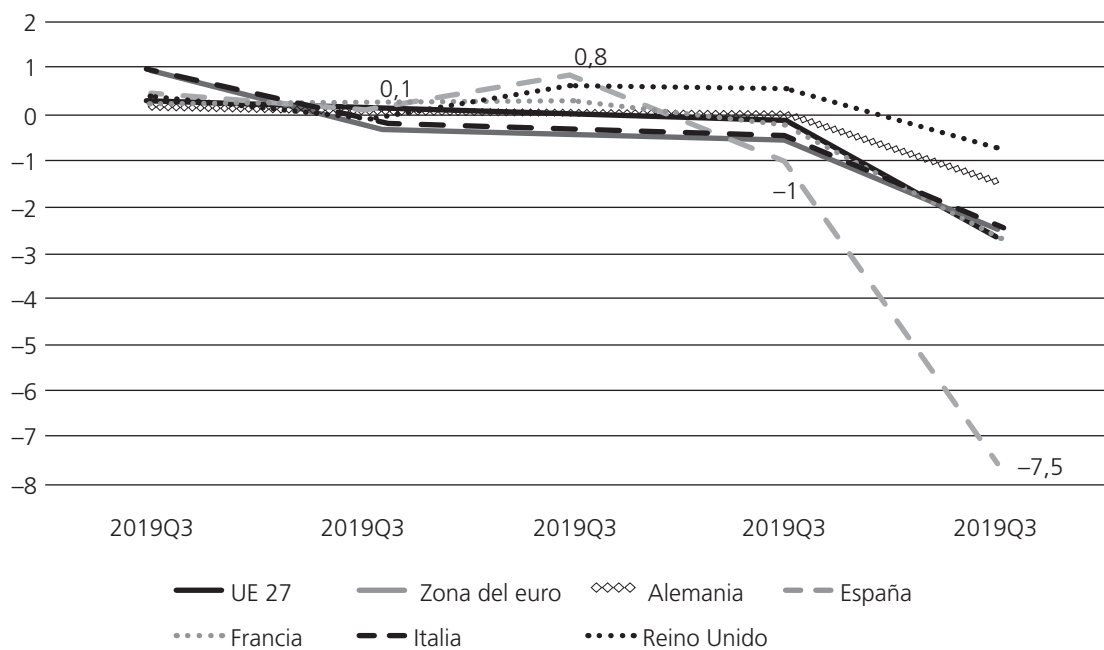
Ante estas cifras no es posible minusvalorar el grave impacto que la crisis tendrá en nuestras sociedades, ni la necesidad de articular un contundente paquete de estímulos fiscales y monetarios a nivel europeo. Por ello, las instituciones europeas han reconocido la necesidad de una robusta reacción que minimice el daño para la ciudadanía europea, que todavía se estaba recuperando del duro golpe de la crisis financiera del 2008 y de deuda del 2010. La respuesta europea viene marcada por estos antecedentes, y se diferencia de la gestión de la crisis anterior tanto por la rapidez de la respuesta, como por los mecanismos que emplea, y sobre todo por su fi-

¹ Eurostat: *Euro-indicadores. Estimación preliminar para el segundo trimestre de 2020, 12/2020*, 31 de julio de 2020.



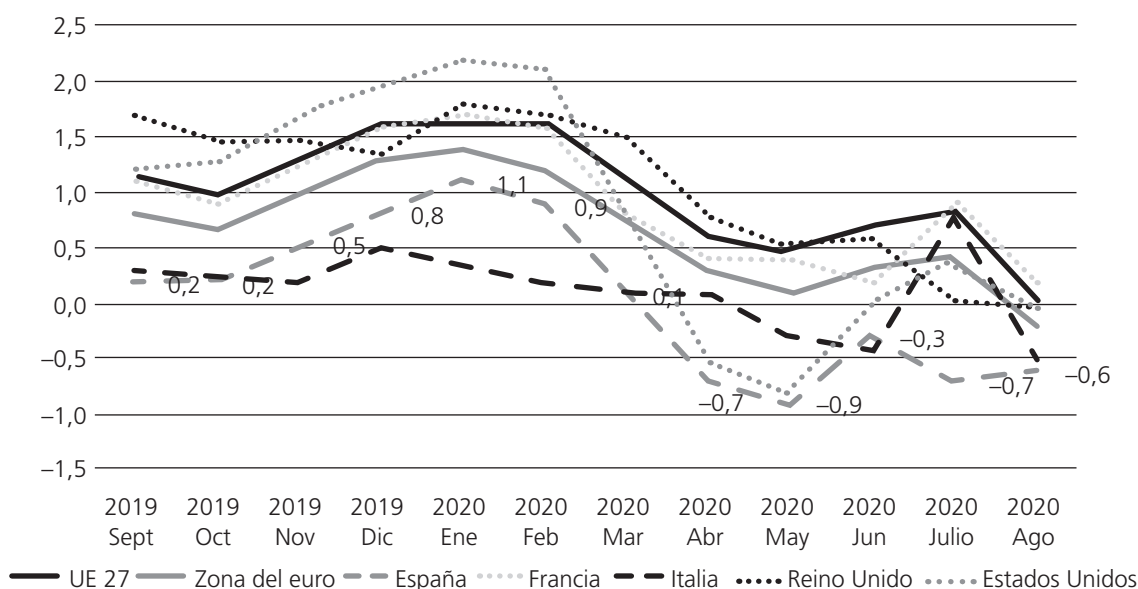
Fuente: Eurostat. Agosto de 2020.

Gráfico 1. Producto interior bruto. Cambio porcentual respecto al trimestre anterior



Fuente: Eurostat. Agosto de 2020.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento del empleo. Variación trimestral



Fuente: Eurostat. Agosto de 2020.

Gráfico 3. Inflación (HICP). Variación porcentual respecto al año anterior

lososfía, la de la solidaridad frente a la austeridad, o ajuste fiscal y laboral a ultranza, que caracterizó los primeros años de la segunda década del siglo XXI, sobre todo hasta el giro social de la Comisión Juncker en 2014.

Génesis de un relanzamiento económico

Primeras medidas: oportunas pero tibias

A menudo se tilda a las instituciones europeas de faltas de capacidad de reacción, pero este no ha sido el caso durante la crisis de 2020, salvo por las primeras medidas nacionales descoordinadas, en particular el cierre de unilateral fronteras o las restricciones a la exportación de material sanitario adoptadas en un primer momento por algunos Estados miembros.

El Consejo Europeo se reunió el 10 de marzo de 2020 y acordó permitir mayores déficits nacionales derivados del gasto público necesario para hacer frente a la crisis, flexibilizando así el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. También se acordó que las empresas y sec-

tores necesitados se pudieran beneficiar de ayudas de Estado, lo que más tarde llevaría a la constatación de que las diferencias en el volumen de estas desestabilizarían profundamente el mercado único, dada la diferente capacidad de los Estados de apoyo a sus economías nacionales. Por último, se destinaron 25.000 millones de euros del presupuesto comunitario para apoyar a los sistemas sanitarios, facilitar la liquidez de pequeñas y medianas empresas y luchar contra los posibles efectos del virus en los mercados de trabajo.

También cabe destacar la rápida actuación del BCE, si bien un tanto titubeante al inicio, cuando el 12 de marzo activó un primer paquete de medidas ante el parón casi total de la economía productiva derivado de los confinamientos generalizados. En primer lugar, el BCE priorizó inyecciones de liquidez adicionales con una nueva línea ilimitada de crédito para empresas y el sector financiero, así como la relajación de requisitos de capital a la banca. El BCE quiso aliviar posibles tensiones por falta de liquidez a través de operaciones de refinanciación a largo plazo, sin límites a la cantidad solicitada, con subastas de tipo fijo igual al tipo de depósito (-0,5 %),

por lo que las instituciones financieras recibían (efectivamente) dinero por pedir prestado.

Adicionalmente, el BCE mejoró las condiciones de las inyecciones de liquidez a largo plazo ya previstas, reduciendo el tipo sobre los depósitos ante el BCE del -0,5 % hasta el -0,75 (es decir, penalizando más a las entidades financieras por aparcar recursos en las cuentas del BCE). En segundo lugar, el BCE aumentó las compras de bonos públicos y privados en 120.000 millones hasta finales del 2020, flexibilizando las condiciones de adquisición. Si bien este paquete de medidas incluía la adquisición de bonos del Estado, se centraba sobre todo en la economía real y el sector financiero. Pero la considerable deuda pública que se deriva de la actuación de los Estados frente a la pandemia no puede ser asumida de la misma forma por los diversos miembros de la zona del euro, y en particular por aquellos más afectados por la pandemia como España e Italia, dada su elevado *stock* acumulado de obligaciones. Estas limitaciones y la reacción negativa de los mercados ante este primer paquete de medidas dejaban adivinar ya los límites a la actuación del BCE, con un margen de maniobra reducido tras años de tipos de interés ultrabajos e inyecciones masivas de liquidez.

Así, el BCE tuvo que redoblar su apuesta con un nuevo paquete de estímulos tan solo seis días después (el 18 de marzo), incluyendo un nuevo programa (programa de adquisiciones de emergencia por pandemia, PEPP en inglés), dotado de 750 mil millones de euros, y destinados a la compra adicional de activos públicos y privados hasta finales del 2020, incluyendo la posibilidad de superar este límite temporal hasta que se juzgue superada la crisis económica. También se eliminó el techo al límite de participación del emisor y a la cuota de emisión (anteriormente un máximo del 33 %). Las compras de valores del sector público seguirán asignándose con base a la clave para la suscripción de capital en el BCE de los bancos centrales nacionales, pero esta se flexibiliza, permitiendo dirigir la inversión hacia los Estados miembros más afectados.

Posteriormente, la constatación del deterioro económico durante el primer trimestre de 2020 llevó al BCE

a intensificar aún más su política de compra de activos. Así, el 4 de junio incrementó en 600.000 millones de euros el PEPP para alcanzar los 1350 billones de euros y prolongó su duración al menos hasta 2021, reinvertiendo la deuda vencida bajo el PEPP hasta finales de 2022, y dejando la puerta abierta a la extensión del programa en caso de que fuera necesario.

En el momento inicial, la Comisión Europea también se afanó en movilizar el limitado margen presupuestario disponible en el final del periodo presupuestario 2017-2020. Así, propuso el 13 de marzo 37.000 millones provenientes de los Fondos de Cohesión no utilizados para reforzar los sistemas sanitarios, así como apoyar a las pymes y a los trabajadores.

Por su parte, el Eurogrupo discutió nuevas medidas fiscales extraordinarias en sucesivas reuniones el 16 de marzo y el 9 de abril de 2020. El Eurogrupo acordó movilizar hasta 540.000 millones de euros. En primer lugar, se activó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con posibilidad de canalizar hasta 240.000 millones de euros en préstamos, sin macrocondicionalidad y con la posibilidad de que el crédito financie los gastos sanitarios “directos e indirectos”, abriendo la puerta a gasto no sanitario, tal como pedían Italia y España. También se reforzó la actividad del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con la creación de un fondo de garantía paneuropeo con la finalidad de generar 200.000 millones de euros en préstamos.

Pero los ministros de Finanzas de la Unión eludieron pronunciarse sobre la cuestión fundamental que sobrevolaba el debate de la recuperación, la mutualización del gasto anticrisis, con la clara resistencia de los países septentrionales, menos afectados por el virus, y reproduciendo así la división norte-sur que ya surgió durante la crisis de la zona del euro 2010-2012. También afloraron reticencias a la expansión del presupuesto europeo, una autolimitación desafortunada ya que no es comprensible mantener el Marco Financiero Plurianual (MFP) al 1 % del PIB comunitario como defendían los Gobiernos de Holanda, Dinamarca, Suecia y Austria, si se espera que la Comisión cumpla con las seis Prioridades de la

Comisión Von der Leyen, y en particular, el Pacto Verde, que requiere una inversión de entre 300.000 millones y un billón de euros al año, según el Tribunal de Cuentas europeo, y todavía menos en un escenario como el de la pandemia.

Tras las demandas de España e Italia, la Comisión Europea propuso el 2 de abril 2020 el programa SURE (Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia) por un importe total de hasta 100.000 millones de euros, que se financiarán en los mercados, y que se vehicularán a través de préstamos para los países que lo soliciten con el objetivo de respaldar los planes de regulación temporal de empleo y otras medidas que reduzcan los despidos. El Eurogrupo del 9 de abril acordó establecer este programa, limitado a la duración de la emergencia sanitaria, sin prejuzgar futuras propuestas, que se espera pueda ser permanente en el futuro, tal como pide la Resolución del Parlamento Europeo del 17 abril².

Segunda vuelta: deuda federal y Unión fiscal

El Parlamento Europeo es la primera institución europea que pide, en su Resolución del 17 abril 2020, un paquete que incluya la emisión de bonos de recuperación garantizados por el presupuesto de la Unión. A esta voz se suma el BCE, consciente de la necesidad de un estímulo fiscal coordinado por parte de los Estados miembros, y ya desde el inicio de la pandemia realiza repetidos llamamientos en este sentido.

En su dimensión fiscal, puede decirse que la respuesta europea a la pandemia nació mucho antes de que se declarara la emergencia sanitaria. Su arquitectura básica se fundamenta en premisas que la izquierda europea viene defendiendo ya desde la anterior crisis, en particular la necesidad de nuevos recursos propios y de

emitir deuda europea por parte de la Unión con carácter anticíclico, ambas por ejemplo incluidas en el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español para las elecciones europeas de 2019³. De estas fuentes bebe, entre otras, la propuesta del Gobierno español del 19 de abril⁴, que modifica los términos del debate, por aquel entonces encallado en la oposición a la deuda mutualizada emitida por los Estados, al proponer eurobonos emitidos por la Unión, y que habrían de financiar tanto préstamos como transferencias, una posibilidad ya apuntada por el Parlamento Europeo en su resolución del 17 de abril y refrendada el 15 de mayo en una segunda resolución⁵, instrumentales para que no se replicara el enfoque privilegiado en la gestión de la anterior crisis.

La segunda resolución fue clave para evitar que la Comisión propusiera un sistema basado en el apalancamiento financiero como en el caso del Plan Juncker. Alemania y Francia se sumarán a esta visión el 18 de mayo de 2020 con una propuesta conjunta⁶; apoyo que será determinante y pone de manifiesto que el llamado motor francoalemán es condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar en la integración europea.

Con el apoyo político del Parlamento Europeo, el BCE y las principales capitales europeas, la Comisión pudo presentar el 27 de mayo de 2020 una propuesta para un Plan de Recuperación para Europa con el Next Generation EU como su piedra angular⁷. El plan incorpora los eurobonos emitidos (a largo plazo [hasta 30 años]) por la Unión para financiar transferencias y préstamos con devolución a cargo del presupuesto, cuyo techo de ingresos se eleva

² Parlamento Europeo: *Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias*. Bruselas, 17 de abril de 2020.

³ Partido Socialista Obrero Español: *Programa para las elecciones al Parlamento Europeo*, 30 de abril de 2019.

⁴ Gobierno de España: *Documento de trabajo no oficial de España sobre una estrategia de recuperación europea*, 19 de abril de 2020.

⁵ Parlamento Europeo: *Nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación*, Bruselas, 15 de mayo de 2020.

⁶ Gobierno de Francia y Gobierno de Alemania: *Iniciativa franco-alemana para la recuperación europea de la crisis del coronavirus*, París, 18 de mayo 2020.

⁷ Comisión Europea: *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación COM(2020) 456 final*, Bruselas, 27 de mayo 2020.

hasta el 2 % de la renta bruta comunitaria, desde el 1,4 actual, y cuya amortización deberá financiarse a través de futuros impuestos europeos. El plan, acertadamente, vincula el desembolso de las ayudas a las prioridades de la Unión, en particular la transición climática, la transformación digital y el relanzamiento económico, mientras que, a su vez, complementa el MFP 2021-2027, concentrado en los primeros tres años. Esto permitirá hacer frente a las necesidades urgentes de la pandemia, si bien puede dejar el presupuesto europeo con menos recursos en los últimos ejercicios.

Ante tamaña innovación financiera y presupuestaria, no deben extrañar las arduas negociaciones del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020⁸, llamado a aprobar el plan presentado por la Comisión. Finalmente, se acordó el Plan de Recuperación para Europa, dotado con 750.000 millones de euros millones de euros, un verdadero Plan Marshall, que representa el 5,4 % del PIB europeo en 2019 (pero a gastar en tres años), tal como había defendido Pedro Sánchez. El fondo de recuperación acordado finalmente permite al ejecutivo comunitario financiarse en los mercados mediante deuda a fin de financiar préstamos (360.000 millones) y transferencias (390.000 millones) a los Estados Miembros entre 2021 y 2023.

El instrumento central para vehicular las subvenciones es el llamado Fondo de Recuperación y Resiliencia de la UE, que distribuirá hasta 672.500 millones de euros, 312.500 de ellos como transferencias directas y 360.000 como créditos. Los Estados miembros deberán preparar planes nacionales de recuperación, definiendo qué reformas económicas y proyectos impulsarán, siempre en línea con las mencionadas prioridades europeas y del propio plan. Este es quizás, uno de los puntos discutibles de la arquitectura propuesta del Plan de Recuperación para Europa, dada la excesiva "renacionalización" del gasto, ya que la emisión de deuda podría

haberse destinado en mayor medida a reforzar las partidas inversoras clave del presupuesto comunitario ordinario.

Se espera que España pueda recibir hasta 72.000 millones de euros en subvenciones, y un monto similar en créditos blandos, lo que supone unas diez veces más de lo que España recibió a través de los fondos estructurales y de cohesión entre 2014 y 2020. Queda por concluir la definición y aprobación de los mecanismos que permitan la amortización de la deuda a través del presupuesto europeo. La tasa europea al plástico no reciclado ayudará a este fin, pero solo se espera que recaude entre 6 y 8.000 millones de euros anuales. La Comisión debe aún concretar una propuesta para nuevos impuestos, entro los que se baraja un impuesto paneuropeo digital y un impuesto en frontera al CO2 importado. La aprobación de estos nuevos impuestos requerirá su aprobación la unanimidad en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, y la aprobación de los veintisiete parlamentos nacionales, lo que prefigura dificultades.

Es cierto que toda negociación requiere concesiones, y el acuerdo final adolece de deficiencias derivadas de las mismas. En primer lugar, la diferencia entre el montante asignado a préstamos y transferencias se ve disminuido a favor de los primeros (360.000 millones contra los 250.000 propuestos por la Comisión para préstamos y 390.000 millones frente a los 450.000 millones iniciales para transferencias).

En segundo lugar, los llamados frugales obtienen un muy considerable aumento en sus cheques (devoluciones sobre su aportación al presupuesto), instrumento que debiera haber desaparecido con la salida del Reino Unido de la UE.

En tercer lugar, si bien los detractores de los eurobonos no han obtenido un veto *stricto sensu* sobre la activación de las ayudas como deseaban, han conseguido introducir una compleja salvaguarda intergubernamental al permitir a cualquier Estado miembro cuestionar los planes de recuperación presentados por otro Estado miembro ante el Consejo Europeo, con lo que podría pa-

⁸ Consejo Europeo: *Conclusiones de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020*. Bruselas, 21 de julio 2020.

ralizar el desembolso de las ayudas durante tres meses para su discusión en esta institución. Finalmente, será la Comisión quien tenga la última palabra en la entrega de las ayudas, pero no es posible anticipar qué efecto puede tener esta presión sobre la Comisión. Más preocupante aún es el hecho de que el Parlamento, en la propuesta del Parlamento Europeo, no tenga voz en el proceso, lo que conjuntamente con la inevitable inseguridad jurídica y la posible instrumentación política que genera este mecanismo de injerencia intergubernamental, ponen de manifiesto la necesidad, una vez más, de revisar en profundidad la arquitectura institucional de la UE, a fin de que la amenaza de veto en el Consejo Europeo no permita tamaños engendros en la gobernanza de la Unión. Tampoco el Consejo Europeo prevé la participación del Parlamento Europeo en la aprobación de los planes nacionales de recuperación.

Cuarto, se reducen los ingresos directos de la Unión al incrementar del 20 al 25 % la fracción que se quedan los Estados del coste de recaudación de los ingresos comunitarios, frente al coste real estimado del 10 %.

Por último, los líderes establecieron en 1,07 billones el MFP para el periodo 2021-2027. Si bien es inferior a la propuesta del Parlamento (1,3 billones) y a la de la Comisión (1,11 billones), y al último MFP (2014-2020), que contó con 1,13 billones, no queda muy lejos del 1,08 resultante de ajustarlo a una UE sin el Reino Unido. Además, 77.500 millones de euros del Plan de Recuperación para Europa complementarán los programas de la UE. Así, la suma del presupuesto a largo plazo de la UE y de las ayudas directas del plan, asciende a casi 1,5 billones de euros, lo que sitúa la capacidad de gasto de la UE muy por encima del mejor escenario esperado para las negociaciones ordinarias del MFP 2021-2027. En todo caso, el Parlamento Europeo reclama incrementar la dotación presupuestaria del MFP a 1,3 billones, y en particular reforzar programas estratégicos como Horizonte Europa, el Programa InvestEU, de Ayuda Humanitaria y Desarrollo, Erasmus +, EU4Health, Europa Digital, el programa de solidaridad, o React-EU, complemento a la política de cohesión, que el Parlamento

Europeo quiere aumentar y extender en el tiempo hasta al menos el 2024. Se reclama también una nueva gobernanza del Plan Europeo de Recuperación que tenga en cuenta al Parlamento Europeo, el respeto al Estado de derecho con contrapartidas presupuestarias, y un calendario jurídicamente vinculante para la creación de nuevos recursos plasmado en un acuerdo interinstitucional, además de proponer la introducción de una cuota europea sobre la base consolidada común del impuesto de sociedades.

Impacto económico del pacto de recuperación

Al aprobar el Plan de Recuperación, Europa confirma también ante los inversores que la política económica presentará un sesgo expansivo, y que las políticas de austeridad que conllevaron una contracción innecesaria de las economías europeas más castigadas por la crisis de deuda quedan relegadas, de momento, lo que debería apuntalar su confianza en la voluntad de la Unión de garantizar la estabilidad del euro y preservar el mercado único.

El volumen de deuda que la Unión espera lanzar al mercado, combinado con la acción del BCE, puede convertir a Europa en un actor relevante en los mercados financieros. Se estima que la Unión Europea tome prestado al menos 980.000 millones de euros, incluyendo los 750.000 millones de euros del fondo de recuperación, los 100.000 millones de euros del programa SURE, y las necesidades de financiación del Banco Europeo de Inversiones, del MEDE y otros. Esto es equiparable al mercado de bonos español, lo que deja intuir el peso al que podría aspirar Europa.

En la actualidad, menos de una cuarta parte de los bonos soberanos y supranacionales europeos tienen calificaciones de triple A, calificación que sí ostenta la deuda europea. Se estima que el programa de recuperación podría aumentar el monto de la deuda de máxima calificación a unos 1,4 billones de euros, lo que resulta

atractivo para inversores internacionales faltos de activos de este tipo en grandes volúmenes. Los bonos soberanos europeos de mayor riesgo podrían resultar más atractivos dado que el Plan de Recuperación reduce el coste de la recuperación económica para aquellos Estados con mayor deuda.

La aprobación del plan también minimiza el riesgo de la ruptura del euro, lo que debería fortalecer a la moneda europea frente al dólar estadounidense, transformándolo en un activo más atractivo para inversores y como valor de reserva en los bancos centrales. Es decir, se crea así un activo seguro denominado en euros.

En cuanto a la economía real, el impacto del plan dependerá fundamentalmente de la capacidad de los Estados miembros de absorber las ayudas. Para ello, deberán ser capaces de articular planes nacionales de recuperación solventes, incluyendo medidas de fomento del crecimiento.

En septiembre 2020, la presidencia rotatoria del Consejo, en manos alemanas, detalló con mayor precisión los modos propuestos de implementación Fondo de Recuperación y Resiliencia. Se propone que el Consejo de la Unión Europea apruebe, por una mayoría cualificada, una decisión de implementación para los planes nacionales de recuperación, que deben ser presentados antes del final de abril de cada año, y que se integrarán en los programas nacionales de reformas como parte del proceso presupuestario del semestre europeo. Por el contrario, la Eurocámara reclama que la adopción de los planes nacionales de recuperación se lleve a cabo mediante la adopción de actos delegados, modalidad que permitiría al Parlamento Europeo y el Consejo de la UE aprobarlos en pie de igualdad. La propuesta de compromiso alemana coincide con el Parlamento Europeo al posibilitar que medidas tomadas a partir del 1 de febrero de 2020 puedan recibir ayudas del Fondo con carácter retroactivo. Una vez presentado el plan, la Comisión dispondrá de dos meses para analizarlo y otorgar un dictamen preliminar, tras lo que deberá solicitar un dictamen del Comité Económico y Financiero del Consejo de la UE.

En relación con el contenido, el cambio de modelo productivo anclado en las prioridades del plan da prioridad a las inversiones estratégicas en clima y digitalización. Así, el Pacto Verde Europeo debería convertirse en la guía de la inversión y el motor de la recuperación de la UE. Dada las grandes disparidades entre países de la Unión en estos ámbitos, el plan puede actuar como un verdadero impulso a la convergencia, siempre y cuando los países más rezagados tengan la capacidad de articular planes de modernización económica que permitan absorber la considerable inversión y derivarla hacia iniciativas sólidas en los campos priorizados, acompañada de una gestión pública responsable y transparente.

El cambio de orientación de la política económica inscrito en el plan es notable. Europa ya no prescribe mayor consolidación presupuestaria, acompañada de privatizaciones y mayor apertura a la competencia global como únicos vectores para fortalecer el crecimiento. Refleja, por el contrario, un cambio de tendencia al apoyar la inversión pública en sectores estratégicos. En este sentido la pandemia ha promovido el retorno del sector público como inversor y motor de crecimiento, postura impulsada por España y Francia, para hacer frente a China y el dominio estadounidense en el sector tecnológico. España, ya ha activado medidas en este sentido y destinará 10.000 millones de euros a través de un fondo público para preservar empresas estratégicas, lo que podría llevar a la participación del Estado en su capital. Es de esperar que las ayudas europeas puedan contribuir a este fin.

Por otro lado, la cuantía del Plan de Recuperación (750.000 millones de euros) equivale a un 5,4% del PIB comunitario de 2019. Esto es una cantidad sustancial, si bien hay que tener en cuenta que la caída estimada⁹ del PIB de la zona del euro en 2020 es de 1 billón de euros (-8,7%). ¿Serán los estímulos europeos suficientes? El estímulo fiscal y monetario acordado en 2020 a nivel

⁹ Comisión Europea: *European Economic Forecast - Verano 2020*, Bruselas, julio de 2020.

Tabla 1. Plan de recuperación

	EU	Zona del euro (estimado, miles de millones)
Plan de Recuperación	750,00 €	645,00 €
BEI	200,00 €	172,00 €
MEDE	240,00 €	240,00 €
SURE	100,00 €	86,00 €
PEPP + aumento APP (BCE)	1470,00 €	1470,00 €
Total	2760,00 €	2613,00 €

europeo para la zona del euro se calcula en 2,6 billones de euros¹⁰ (22 % del PIB de la zona del euro de 2019) (**Tabla 1**).

En este sentido el esfuerzo de inversión pública, de compensación de rentas, y de inyección monetaria, es más que conmensurable a la caída estimada del PIB en 2020 (casi tres veces por encima, 2,6 billones frente a 1 billón). No obstante, hay que tener en cuenta que el multiplicador fiscal y monetario no son equivalentes, y que este cálculo no tiene en cuenta los estímulos nacionales. El análisis también asume plena absorción del Plan de Recuperación, lo que ciertamente será un desafío para algunos países. Además, nada asegura que se activen las líneas de crédito del BEI y del MEDE.

En todo caso, procede analizar por separado el estímulo fiscal y monetario. Se calcula el estímulo fiscal en casi 1,14 billones de euros frente a una reducción estimada de alrededor de un billón de euros para la zona del euro en 2020.

Además, la estimación de crecimiento para el PIB de la zona del euro en 2021 muestra una recuperación del

PIB de entre el 5,2, según el BCE¹¹, y un 6,1 % en 2021 según la Comisión Europea (estimación que no contempla el estímulo europeo), por lo que no se espera que el PIB alcance los niveles precrisis al menos hasta 2022 (el BCE estima un crecimiento del 3,3 % ese año). Con todo, la evolución de la crisis es incierta. No sabemos todavía si deberemos enfrentarnos a nuevas olas de la pandemia, ni la velocidad real de la recuperación. Además, la transformación económica que pretende impulsar el plan, así como la adaptación climática y la transición digital, son más fácilmente asumibles con un horizonte a medio plazo. Por ello, podría ser necesario extender la duración del plan, y en todo caso es preciso consolidar con carácter permanente la emisión de deuda europea como nuevo recurso financiero de la UE, creando así un activo seguro denominado en euros, para financiar la transición ecológica de la economía, ya necesario antes de la crisis, y ante la cual el presupuesto plurianual ordinario propuesto para 2021-2027 sigue siendo absolutamente insuficiente.

Tabla 2. Estímulo fiscal y monetario

	Miles de millones	% PIB zona del euro 2019
Diferencia PIB 2019-2020 (zona del euro)	-1.038,26 €	-8,7
Esfuerzo monetario (PEEP + incremento APP)	1470,00 €	12%
Esfuerzo fiscal (Plan de Recuperación + MEDE + SURE+ BEI)	1143,00 €	10%

* Se estima una asignación de recursos en el caso del SURE, BEI y Plan de Recuperación equivalente al peso del PIB de la zona del euro (86%), mientras que para el MEDE, y los estímulos del BCE la asignación es plena.

¹⁰ Elaboración propia. Se contempla que el 70% del fondo de recuperación y resiliencia debe ser comprometido en los años 2021-2022.

¹¹ Banco Central Europeo (Junio 2020). Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area. Frankfurt.

La construcción europea avanza en las crisis

El Pacto de Recuperación es la evidencia de que la senez de conjunto se impone cuando Europa debe hacer frente a la adversidad, y que sus instituciones, la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y del Banco Central Europeo, son capaces de encontrar soluciones conjuntas para salvaguardar la Unión. La canciller Merkel, en particular, ha entendido que debía dar el paso de apoyar los eurobonos, lo que no fue el caso con la crisis del euro en el periodo 2010-2012. Esta constatación refuerza la confianza en nuestra moneda, y es la precondition para la recuperación económica y de la confianza perdida por parte de algunos sectores de la ciudadanía europea tras la desafortunada gestión de la anterior crisis, al menos hasta el 2014, cuando el BCE reactivó su programa de compra de bonos públicos, y la Comisión flexibilizó el PEC.

Valorar en tiempo real el curso de la historia es siempre una tarea delicada, pero desde una perspectiva económica y europea, hay tres elementos que suponen un punto de inflexión y permiten calificar de histórico el acuerdo alcanzado.

En primer lugar, el Plan de Recuperación para Europa merece esta calificación por los novedosos mecanismos que emplea para canalizar la recuperación. Si bien no es la primera vez que Europa se emite deuda comunitaria, nunca antes se ha hecho con un volumen tan sustancial, con el consecuente impacto económico y la redefinición de Europa como actor relevante en los mercados financieros. Tampoco antes el capital se dedicó a transferencias presupuestarias, sino que se limitaba a proporcionar financiación que debía reembolsarse con intereses. Otra diferencia de peso es la vinculación del plan al presupuesto europeo y la voluntad de que la amortización de la deuda se realice a través de nuevos recursos financieros propios de la Unión.

En segundo lugar, muchos han descrito esta evolución económica y presupuestaria como un “momento hamiltoniano”, en referencia a la conversión de deuda

de los Estados a deuda nacional por parte del secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Alexander Hamilton, en 1790, a fin de hacer frente a la sustancial deuda adquirida durante la Guerra de Independencia, reforzando así el proyecto federal americano nacido en la Constitución de 1787. Si bien hay diferencias importantes, ya que no se mutualizan deudas pasadas, y que Europa no cuenta todavía con un ministro de finanzas del euro a cargo del tesoro, es evidente que el espíritu de unidad y de puesta en común de la deuda es de tipo “hamiltoniano”.

Es necesario precisar aquí que el impulso subyacente a esta formulación federal parte de la misma ciudadanía europea. Tal y como muestran las encuestas de opinión¹² realizadas durante la crisis de la covid-19, existe una clara voluntad de dotar a la Unión de una capacidad de respuesta frente a los problemas económicos que le afecta. Se suma aquí la voz del Parlamento Europeo, expresión política del pueblo europeo que en sus resoluciones requería la emisión de eurobonos. Estas resoluciones aprobadas con una gran mayoría y con todas las grandes familias políticas a favor, S&D, EPP, Renew y Verdes, ponen de manifiesto que las voces de los Gobiernos “frugales” (Holanda, Austria, Dinamarca y Suecia) son minoritarias.

El Next Generation EU pasa a la historia por avanzar la construcción de una Europa más federal al dotarla del deseado eurobono, en su versión más comunitaria, ya que es la Unión y no los Estados quienes lo emiten, dando pie, por tanto, a una unión financiera. Con la inclusión de tributos europeos para financiar su amortización, el Consejo Europeo aprueba un embrión de unión fiscal. Los pilares fiscal y financiero, complementos necesarios de la Unión monetaria, modifican profundamente los límites posibles de la política económica europea, particularmente porque la política monetaria de compras de bonos públicos del BCE cada vez está más cuestionada,

¹² Parlamento Europeo: *Opinión pública en tiempos del Covid-19*, 2020.

con razón o sin ella, desde el punto de vista legal en Alemania¹³. Se prefigura así la posibilidad de una nueva generación de políticas radicalmente diferentes a las propuestas durante las últimas tres décadas, basadas en el monetarismo y la estabilidad presupuestaria, que, si bien son dimensiones relevantes, resultan insuficientes para hacer frente a choques económicos profundos.

En tercer lugar, a nivel político e ideológico, el acuerdo hace historia al debilitar la preeminencia del paradigma ordoliberal, dominante durante los últimos treinta años en el alto funcionamiento de la Comisión Europea y en las principales capitales. Cabe recordar que la canciller Merkel, su principal adalid durante la anterior crisis, declaró en 2012 que “no habrá deuda conjunta en la zona del euro mientras yo viva”. Pero la canciller no solamente vivió para verlo, sino que Alemania jugó un papel fundamental en la elaboración del Plan de Recuperación. Cabe interrogar los motivos de este sustancial viraje ideológico de instituciones y líderes europeos. Por un lado, tras las devastadoras consecuencias de las políticas de austeridad, el consenso alrededor de estas recetas económicas se había visto ya muy erosionado. Muchas de las políticas aplicadas durante la crisis financiera y de deuda se perciben hoy como políticamente tóxicas, y por tanto inviables, en aquellos países que más las sufrieron. Por otro, existe un mayor reconocimiento de la inevitable interdependencia entre los europeos y el imperativo de salvaguardar el mercado único, pero sobre todo por los incentivos que proporciona una crisis tan excepcional como la derivada de la pandemia del coronavirus.

De la Unión financiera y fiscal a la Unión política federal

De la Unión financiera y la Unión fiscal debería derivarse la Unión política plenamente federal, pues de otra ma-

nera no se puede asegurar la legitimidad democrática y la rendición de cuentas necesarias si se va a emitir deuda comunitaria y se van a establecer impuestos europeos. Por lo tanto, se le debe otorgar al Parlamento Europeo mayor capacidad en la aprobación de futuras emisiones de deuda y de los nuevos gravámenes. Además, el nuevo instrumento debe encontrar un encaje en los tratados, pues, en conformidad con las normas vigentes del Tratado de Lisboa, el Consejo es el único que aprueba las emisiones de deuda (artículo 122) y los recursos financieros de la Unión (artículo 311). El Parlamento Europeo no juega ningún papel en la primera instancia, y solo se le consulta en la segunda, aunque se requiere su acuerdo para aprobar el presupuesto. Por la parte del gasto, nos enfrentamos así a una anomalía institucional, donde un Parlamento no tiene competencias en el lado de los ingresos (en forma de deuda o impuestos), pero sí la tiene respecto a los gastos. El Plan de Recuperación agrava esta disonancia. La Conferencia sobre el Futuro de Europa, que debe empezar en otoño de 2020, es el foro más indicado para debatir esta cuestión, avanzar en su resolución y su consecuente plasmación en los tratados.

Otra cuestión acuciante que debe tratarse en el seno de la conferencia es la disfuncionalidad que inscribe en el seno de la Unión el voto por unanimidad en el Consejo Europeo y que ha aflorado, una vez más, durante las negociaciones del Plan de Recuperación. No es comprensible que la unión fiscal sea rehén de un solo Estado miembro que podría haber bloquear con su veto, no solamente los nuevos impuestos que deben nacer para financiar el plan, sino también un posible futuro escenario donde la financiación de la Unión tienda a financiarse mediante deuda y recursos financieros propios frente a contribuciones nacionales directas. Tampoco es evidente que Parlamentos nacionales tengan voz y voto sobre impuestos paneuropeos, pero no así el Parlamento Europeo.

¹³ BVerfG, Sentencia del 5 de mayo de 2020 - 2 BvR 859/15 -, paras. 1-237.

Nuevos horizontes para la política monetaria de la Unión

Otro de los límites evidentes en la gestión de esta crisis, y las que pueden acontecer en el futuro, es el estrecho mandato del BCE, cuyo objetivo principal es mantener la inflación cerca, pero por debajo del 2 %, objetivo que no ha alcanzado en los últimos diez años. No es baladí que, mientras el BCE se disponía a establecer el PEPP, Europa recibía la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán argumentando que la compra de deuda soberana queda fuera del mandato de la entidad y de las competencias de la Unión Europea. La naturaleza de las funciones de los bancos centrales ha cambiado sustancialmente desde la década de los 90, dónde el modelo de un banco central independiente que luchaba contra la inflación era dominante. Los problemas que acucian a la economía europea, no es el crecimiento de la inflación, sino el desempleo, el bajo crecimiento, y la falta de inversión pública. Además, desde la crisis financiera del 2008 y de deuda del 2010, el BCE se ha visto forzado a incrementar su activismo en los mercados a través de la compra masiva de bonos gubernamentales y corporativos, interviniendo para limitar los tipos de interés pagados por los Estados miembros más débiles de la zona del euro, impulsando los préstamos bancarios mediante una compleja manipulación de los tipos de interés, etc. El mandato del BCE debe ser modificado para que la institución pueda actuar libremente en estos ámbitos, sin ser presa de los dogmas monetaristas del pasado.

Pero, al mismo tiempo, debe contar con la suficiente legitimación democrática. Para ello es necesaria una reforma institucional que promueva entre otros cambios, que sea el Parlamento Europeo quien nombre al presidente del BCE. El Tratado de Lisboa debe ser revisado para ajustar el grado de independencia del BCE a fin de alinearlos con objetivos tales como la lucha contra el desempleo, introduciendo a su vez, excepciones a la prohibición de la financiación monetaria de la UE. El BCE también necesita nuevos instrumentos en su catálogo

de medidas, entre ellos, la financiación directa del BCE a los hogares de la zona del euro, instrumento que podría ayudar a apoyar rentas hasta que no entre en funcionamiento el Plan de Recuperación y sobre todo combatir las presiones deflacionarias.

Recomendaciones

- Incrementar la dotación presupuestaria del Marco Financiero Plurianual a 1,3 billones, y reforzando en particular programas estratégicos como Horizonte Europa, el Programa Invest EU, de Ayuda Humanitaria y Desarrollo, Erasmus +, EU4Health, Europa Digital, o React-EU, inscribiendo a la vez el respeto al Estado de derecho con condicionalidad presupuestaria en el Plan de Recuperación.
- Plena participación del Parlamento Europeo en la gobernanza del Fondo de Recuperación y Resiliencia, incluyendo la aprobación de los Planes Nacionales de Recuperación, en pie de igualdad con el Consejo.
- Introducción de nuevos recursos financieros propios tales como el impuesto a las transacciones financieras, un arancel en frontera al CO₂ importado, una fracción de la base consolidada común del impuesto sobre sociedades dirigido a grandes empresas, sin afectar a las pymes, a fin de luchar contra la evasión fiscal y la competencia fiscal desleal entre los Estados miembros, y un impuesto a los servicios digitales, así como la asignación de los beneficios del BCE a los recursos propios de la Unión, constituyendo la unión fiscal necesaria para sostener la unión financiera creada con el Plan de Recuperación.
- Reforma de los tratados para, a medio plazo, constitucionalizar la emisión de deuda europea, a fin de consolidar un activo seguro denominado en euros, así como algunos recursos propios, con plena participación del Parlamento en su aprobación, avanzando de esta manera una Unión política plena y federal, fruto de la reflexión en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que debe empezar a más

- tardar en otoño 2020, esencial para legitimar democráticamente la nueva unión financiera y fiscal.
- Modificar el mandato del Banco Central Europeo para incluir el pleno empleo como objetivo principal, además de la estabilidad de precios, incluyendo la posibilidad de financiar, en circunstancias excepcionales, el gasto público de la Unión Europea.
 - Reforzar la legitimidad democrática del BCE, con la elección parlamentaria de su presidente.
 - Culminación de la unión bancaria con el seguro europeo de depósitos y la unión de mercados de capitales.
 - Conversión del BEI en un verdadero banco de desarrollo sostenible que apoye a la transición ecológica, doblando la emisión de bonos verdes por lo que es necesario una nueva ampliación de capital.
 - Activación de las líneas de crédito el MEDE a solicitud de los países más afectados.
 - Revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de reducir el sesgo procíclico, donde el Parlamento Europeo debe tener un mayor papel tanto en el diseño de los objetivos, su seguimiento y las recomendaciones que se derivan, incluyendo los del semestre europeo.
 - Financiación directa del BCE a los hogares de la zona del euro mediante préstamos sin intereses y plazo de amortización infinito, al menos durante el periodo previo a los desembolsos del plan de Recuperación para Europa con el fin de evitar la deflación y compensar la caída de las rentas.
 - Establecimiento de la unión Sanitaria sobre la base del artículo 168.5 del TFEU.

Transición ecológica y política industrial

Klaus-W. West

Observaciones preliminares sobre la política industrial sostenible

La transformación ecológica necesita una política industrial sostenible. Este tipo de política industrial se basa, en gran parte, en la conciencia de la capacidad humana para desarrollar conocimientos que faciliten el cambio¹. Implica el desarrollo constante de perspectivas nuevas, la capacidad de transformación y transición, y la capacidad de conectarse y aprender a nivel regional.

Tal política industrial se distingue por su equilibrio “3D”: equilibra los intereses ecológicos, económicos y sociales. La política industrial de la que hablamos es una parte central de la democracia social.

Las preguntas clave de una política industrial de esas características son “cómo” (ecologización, digitalización, competitividad), “dónde” (cadenas de valor, regiones) y “quién” (Gobiernos, empresas, sindicatos, científicos). La transformación ecológica no puede limitarse solo a la cuestión del “cómo”.

La política industrial de este tipo tiene una perspectiva europea. En este artículo analizamos las experiencias de la neoindustrialización en Alemania y la reindus-

trialización en España². El potencial de la transición ecológica y de la política industrial en España es muy palpable. La Comunidad Europea necesita más que una política temporal de transferencias y de mutualización de las deudas.

La crisis del coronavirus y la importancia de unas instituciones funcionales

Nadie podría prever la pandemia del coronavirus. Así, cuando llegó, faltaba experiencia que permitiese manejarla de forma rápida y efectiva. Alemania ha limitado con mucho éxito las consecuencias letales de la covid-19. Las experiencias de ese país con la crisis permitieron establecer estándares para mejorar la capacidad funcional de las instituciones centrales.

En Alemania, la gestión de la crisis –basada en datos científicos– comenzó a tiempo³. Los responsables políticos establecieron pronto el objetivo de evitar defunciones por la covid-19 y adoptaron con determinación me-

¹ Cfr. Meier, C.: *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*, Suhrkamp, 1983, pp. 435-500.

² Cfr. West, K.W.: *Perspectivas para una política industrial sostenible en España*, FES España (en proceso de publicación).

³ Cfr. Graf, J., Von Butler, A., Reinhart, K.: *Tödliche Lücken*, FAZ, 27/05/2020.

didas de distanciamiento social. Un requisito clave para esto fue la disposición masiva de test de detección rápida. Se consiguió con relativa rapidez hacer acopio de recursos de hospitalización, especialmente de unidades de cuidados intensivos, y el sector ambulatorio, una característica específica de Alemania, fue decisivo para evitar que los hospitales quedasen paralizados en su capacidad operativa por personas infectadas levemente enfermas. Un más que aceptable sistema de protección de riesgos laborales en el sector sanitario limitó en gran medida el número de trabajadores infectados. A lo largo de la crisis, las medidas se fueron haciendo más específicas y precisas. A los cinco meses del inicio de la pandemia, el Gobierno federal y los de los Estados federados acordaron que las medidas de confinamiento variasen en función de las distintas regiones, para evitar cierres en todo el territorio nacional⁴.

En la crisis ha quedado de manifiesto de qué son capaces las empresas. Algunas compañías del sector de la moda se pusieron en poco tiempo en condiciones de fabricar mascarillas. Los fabricantes de bebidas alcohólicas proporcionaron a las farmacias productos desinfectantes. Y algunas empresas europeas de investigación farmacéutica estaban en el mes de julio en condiciones de comenzar la fase de ensayo de las primeras vacunas.

El mercado laboral alemán ha encajado el golpe hasta mediados de año relativamente bien⁵. Con la prestación por reducción forzosa de jornada, el Ministerio de Trabajo (BMAS) ha fomentado el mantenimiento de 6,8 millones de puestos de trabajo. La renuncia temporal a cotizaciones sociales tenía como objetivo alentar a las empresas a contratar personal nuevo. Grandes compañías, como Lufthansa, han sido salvadas de la quiebra. En cambio, pequeñas empresas del sector de la hostelería o muchos trabajadores culturales han visto cómo la

situación se agravaba hasta poner en peligro su subsistencia misma. En Daimler AG la dirección y el comité de empresa han acordado la reducción de la jornada laboral en dos horas y la eliminación de la participación en beneficios de 2020, con lo que han ahorrado 500 millones de euros⁶. El acuerdo Zukunftssicherung 2030 (Asegurar el Futuro 2030), que protege del despido a aproximadamente 130.000 trabajadores alemanes, no se ha tocado.

Si cabe hablar de “considerables éxitos” en Alemania, ello también significa que se puede mejorar las cosas. La pandemia ha hecho que la opinión pública cobre conciencia del estado en que se encuentran instituciones centrales de la sociedad alemana. La Academia Nacional de las Ciencias Leopoldina ha recomendado que se pase de un sistema sanitario orientado primariamente al beneficio a otro que esté acorde con las necesidades reales, se rija por el bien del paciente y trabaje de modo que su calidad esté asegurada. Para ello se precisa, prosigue la Academia, una adecuada dotación de personal, medios técnicos, equipos de protección, medicamentos y productos sanitarios. El personal debería recibir formación permanente en el manejo de las infecciones⁷. El servicio público de salud, el sector ambulatorio y el hospitalario deberían colaborar bien para posibilitar una rápida transferencia de los resultados de la investigación a la praxis clínica. Pero la pandemia también ha sacado a la luz otras deficiencias del sistema de salud alemán que han tenido consecuencias letales para miles de ciudadanos año tras año. Sobre esos muertos no ha habido programas de televisión especiales ni reportajes. Llevábamos años evitando un debate basado en hechos y orientado a la búsqueda de soluciones⁸.

A nivel europeo, los ministros de Sanidad han decidido reforzar el Centro Europeo para la Prevención y el

⁴ Zielgenauer gegen lokale Corona-Ausbrüche, Tagesschau.de, 16/07/2020.

⁵ El número de desempleados, 2853 millones, ha aumentado en 637.000 personas respecto de su nivel un año antes. Abwärtstrend gestoppt, FAZ, 29/07/2020.

⁶ Daimler verkürzt die Arbeitszeit, FAZ, 29/07/2020.

⁷ Aus der Krise lernen. Leopoldina regt Reform des Gesundheitssystems an, FAZ, 28/05/2020.

⁸ Graf, J., Von Butler, A., Reinhart, K.: Zu diesem Urteil kommen die Medizin-Fachleute, 2020.

Control de las Enfermedades (ECDC) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) a fin de que la sociedad esté mejor preparada para posibles crisis⁹. La Comisión Europea ha anunciado que antes de que termine 2020 presentará una estrategia farmacéutica que robustezca la “autonomía estratégica” de Europa en el ámbito sanitario.

La crisis ha destapado otra debilidad estructural. Las cadenas de creación de valor de la industria farmacéutica, que incluyen, por ejemplo, a China e India, son inestables. En algunos momentos la seguridad del suministro de bienes tan necesarios para la vida como los medicamentos y los artículos de higiene ha corrido peligro. El suministro de medicamentos esenciales no parecía tener mayor prioridad que los artículos de ocio.

Tras el auge inusualmente prolongado de los últimos diez años muchas empresas alemanas no estaban preparadas para el *shock* económico producido por la pandemia del coronavirus. De ahí que economistas renombrados hayan expresado la recomendación de que las empresas tomen más en serio los *shocks* externos. Deberían ser más conscientes de la importancia de las reservas y no “merendarse” los beneficios obtenidos gracias a su creciente eficiencia¹⁰.

Los colegios no contaban con un adecuado equipamiento digital y el personal docente no estaba suficientemente cualificado en el empleo de los medios digitales. Los Ministerios de Educación de los Estados federados y los colegios se han enfrentado a la suspensión forzosa de las clases con medidas que han permitido a los alumnos el aprendizaje fuera de los centros educativos. Pero con ello han quedado de manifiesto las diferencias sociales en el equipamiento técnico de las familias. No todos, ni mucho menos, disponían de teléfonos móviles y de ordenadores de sobremesa o portátiles.

Muchos alumnos han quedado fuera del radio de acción de los colegios. No todos, ni mucho menos, han podido estudiar en casa sin molestias. A muchos les ha faltado el apoyo de padres y abuelos.

En su gran mayoría, la población se ha atendido a las advertencias disciplinadamente. El aplauso desde los balcones de muchas ciudades españolas se pudo seguir en los medios de comunicación alemanes. La sociedad ha tolerado los recortes de sus derechos y libertades personales y las restricciones de la vida económica provocados por la covid-19, dado que es evidente que con ellos se han impedido muertes innecesarias. En julio algunos sectores de la población han declarado que sencillamente estaban “hartos” del coronavirus¹¹. Además, la amenaza de un aumento de las infecciones a consecuencia de las vacaciones de verano ha puesto sobre la mesa la necesidad de un segundo debate sobre los riesgos de la pandemia y la conducta responsable ante ella basado en hechos y orientado a la búsqueda de soluciones.

La pandemia ha mostrado la enorme importancia de contar con un Estado activo y efectivo, empresas innovadoras, instituciones de investigación potentes y organizaciones que articulen la cooperación. Esta experiencia no debe caer en saco roto¹². El Estado, la economía y la sociedad necesitan instituciones y organizaciones funcionales en las que se pueda confiar en situaciones críticas. Son necesarias también para la transición ecológica.

Perspectivas de configuración de la transición ecológica I: ecologización, digitalización y empleo de calidad

Los principales problemas ecológicos de Europa son las emisiones de CO₂ y el consumo de energía. Su origen

⁹ Comisión Europea: *Kyriakides beim Treffen der Gesundheitsminister: EU-Agenturen stärken, um besser auf Krisen vorbereitet zu sein*, Prensa, 16/07/2020.

¹⁰ Schäffer, U. y Weißenberger, B. E.: *Der nächste Schock kommt bestimmt*, FAZ, 13/07/2020.

¹¹ “La mascarilla, cada vez más impopular”: así reza un titular del *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* del 2 de agosto.

¹² En lo que respecta a España véase Ruesga, B.: *La economía española y la COVID-19: ¿Hacia una “nueva” normalidad?*, texto inédito, 29/06/2020.

reside en diferentes sectores de la industria, en las Administraciones públicas y en los ciudadanos. Puede que pensemos de entrada solo en los productos y procedimientos de las grandes plantas industriales, pero la crisis ecológica tiene muchos causantes: las Administraciones que consumen energía y papel, la utilización de camiones, turismos y aviones, el consumo de energía de los edificios, etc.

No obstante, hay que considerar el papel central de la industria en España y Alemania. Es el núcleo de la creación de valor y el motor de los mercados y de los servicios industriales, como sucede con la industria química para el sector de la construcción y la industria automovilística y para todo el sector de los servicios directamente relacionados con el consumo. En esos sectores, las personas encuentran trabajo cualificado y adecuadamente remunerado. Ahora bien, la crisis económica de 2008 transcurrió en Alemania y en España de modos muy distintos. Gracias a la eficiencia de sus instituciones y organizaciones, Alemania pudo afrontarla relativamente bien, mientras que en España tuvo por efecto una desindustrialización masiva y el aumento del desempleo.

Llegados a este punto traemos a colación la digitalización, que ha incrementado enormemente la conciencia de lo que es capaz de hacer la industria. Ya ahora el sector de los servicios sanitarios digitales está considerado en Alemania uno de los dos mercados de crecimiento más importantes, y también España aspira a seguir impulsando la digitalización de la atención sanitaria¹³. Las aplicaciones digitales para consultas sustituyen la clásica visita al médico por una videollamada en la que el médico diagnostica los síntomas, expide recetas y bajas laborales y puede remitir al paciente a un especialista. Este modelo de negocio podría tener éxito si los seguros de salud reembolsasen los gastos a los pacientes.

Otras innovaciones se desarrollan en el punto de encuentro de lo digital y la industria. Una empresa de la mag-

nitud de Siemens colabora con el proveedor de *software* SAP¹⁴ en una fábrica digital en la que, en el futuro, todos los departamentos de las compañías que sean sus clientes puedan trabajar con un mismo *software*. De ese modo, todos los datos estarán disponibles en todas las secciones de la empresa en tiempo real. Además, la crisis del coronavirus ha impulsado la digitalización de las compañías alemanas¹⁵. En muchas empresas no solo se teletrabaja más, sino que también fases de fabricación industriales, como la planificación y la gestión de los productos, podrán controlarse cada vez más de forma remota.

Pero la digitalización es también una fuente de inseguridad. Muchos trabajadores se preguntan si conservarán su empleo o si en el futuro podrán cumplir las exigencias de este. Como consumidores, casi todos vemos con buenos ojos la digitalización en forma de teléfonos inteligentes u ordenadores portátiles. Sin embargo, los científicos que examinan el tema se preguntan también cómo cambiarán la socialización de las personas a medio plazo.¹⁶

La transición ecológica significa que el terreno de las energías renovables deberá desarrollarse decidida y sistemáticamente. Su especial encanto reside en la utilización para generar energía de los elementos como el sol, el viento y el agua. Las opciones por el buen aire, el agua limpia y el uso del sol y el viento con la ayuda de la industria de alta tecnología generan imágenes fuertes. Los motores de combustión se van sustituyendo por la electromovilidad, mientras que las innovaciones tecnológicas hacen posible desalinizar el agua marina, limpiar el mar y generar energía mediante parques eólicos o solares.

Obviamente, todo eso ya existe en España desde hace tiempo¹⁷. Pero lo que ahora toca es alcanzar el si-

¹³ Benrath, B.: *Komplexe Gesundheit*, FAZ 07/07/2020; Benrath, B.: *Wo Europa noch eine Chance hat*, FAZ, 07/07/2020; Idem, O.: *Digital Health in Spanien*, GTAI, 20/07/2020.

¹⁴ Finsterbusch, S., Giersberg, G.: *Die digitale Fabrik aus einer Hand*, FAZ, 15/07/2020.

¹⁵ Giersberg, G.: *Unternehmen werden digitaler*, FAZ, 02/06/2020.

¹⁶ Por ejemplo, King, V.: "Geteilte Aufmerksamkeit. Kultureller Wandel und psychische Entwicklung in Zeiten der Digitalisierung", *Psyche – Z Psychoanal.*, vol. 72, 2018, pp. 640-665.

¹⁷ Por ejemplo, Idem, O.: *Windenergie in Spanien zwischen Aufschwung und Hype*, GTAI, 02/10/2019; *Spaniens Wassersektor braucht mehr Investitionen*, GTAI, 04/03/2020.

guiente escalón. Por ejemplo, desarrollar acumuladores de electricidad solar, renovar los parques eólicos, revolucionar la obtención de agua dulce e hidrógeno partiendo del agua del mar. En España esas respuestas al cambio climático resultan evidentes. Su condición de país de mucho sol la señala para instalar parques solares, y su baja densidad de población hace de ella asimismo la candidata ideal para la instalación de parques eólicos. El suministro de energías renovables a toda la población española solamente será posible a escala industrial y con una gran eficiencia en el aprovechamiento de los recursos.

La transformación ecológica de la industria que ya está en marcha es el segundo aspecto de la transición ecológica. La industria del papel, que tanta energía requiere y que es un importante sector industrial tanto para España como para Alemania, constituye un excelente ejemplo de ese “esfuerzo de atravesar ya no la montaña, pero sí todavía el llano” (Bertold Brecht). A fin de descarbonizar ese sector, un consorcio de representantes de las empresas papeleras alemanas ha diseñado un modelo de fábrica de papel¹⁸. Se pretende impulsar nuevas tecnologías de producción y “saltos en la innovación”, aprovechando al mismo tiempo la bioeconomía, la prevención de residuos y la sustitución de materias primas intensivas en CO₂ por alternativas a base de madera. Un segundo y gran punto de partida para la transformación consiste en la reducción del consumo, el aumento de la cuota de reciclaje y el desarrollo de la economía circular en todos los sectores. Por ejemplo, en el futuro, la lignina y las sustancias residuales del reciclaje del papel podrían llegar a ser interesantes para la industria química como materia prima. Actualmente se queman. Finalmente, debe incrementarse la eficiencia energética en todas las fases de producción. La modernización de las instalaciones, la recuperación del calor residual y la consecuente aplicación de las denominadas “mejores tecnologías disponibles” tienen también mucho potencial en ese sentido.

Las crecientes mejoras paulatinas de la eficiencia energética en las plantas de fabricación de papel ya existentes contribuyen de manera importante a la próxima descarbonización de ese sector. Pero no son suficientes para alcanzar de aquí a 2050 la neutralidad en lo que respecta a los gases de efecto invernadero. Se necesitarán más bien innovaciones “disruptivas”, rompedoras, y nuevos procesos, no más tarde de 2030. Tal magnitud de exigencias hacia a las industrias que consumen gran cantidad de energía ha causado descontento en muchas empresas. En estos momentos la presión no proviene de las asociaciones ecologistas, sino de los inversores¹⁹.

El tercer requisito de la transición ecológica es una transición organizada. Esto requiere enormes esfuerzos sociales. No deben exponerse a la crítica de la “ingravedad social” (W. D. Narr), sino que han de regirse por las posibilidades vitales de las personas concretas y por lo que se sabe de ellas. Tomar en consideración del peso social es otro criterio central de una política industrial sostenible.

El Gobierno español ha decidido que en la estela del Acuerdo de París sobre el clima se descarbonice el sector de la energía. Por ello cerrará las centrales térmicas de carbón españolas, lo que conlleva la amenaza de la destrucción de puestos de trabajo directos e indirectos y del consiguiente desempleo de su personal. De ahí que los Ministerios de Transición Ecológica y Reto Demográfico y de Trabajo y Economía Social hayan suscrito con los sindicatos UGT FICA y CC. OO. Industria un acuerdo acerca de una transición energética justa²⁰. Ambos ministerios se han comprometido a prestar apoyo financiero y organizativo mediante acuerdos transitorios de abandono del carbón para generar energía eléctrica. Existirán subvenciones para empresas y proyectos de investigación, instrumentos de capital-riesgo, garantías para empresas, etc.

¹⁸ *Papierindustrie plant Investition in eine Modellfabrik Papier / Entwicklungsraum für Papiererzeugung der Zukunft*, 19/03/2020, euwid-papier.de

¹⁹ Mannweiler, A.: *Ein Preisetikett für die Moral*, FAZ, 25/07/2020.

²⁰ *Acuerdo por una transición energética justa para centrales térmicas en cierre: el empleo, la industria y los territorios*, Acuerdo TJE, 16/04/2020.

Los trabajadores que pierdan su empleo serán atendidos por las oficinas públicas de trabajo, el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), como un colectivo que requiera asistencia especial para facilitar su recolocación. Para las personas de más de 52 años están previstas medidas específicas que les ayuden a encontrar un nuevo trabajo. Un plan de apoyo ofrecerá formación y servicios de intermediación laboral a los trabajadores de los ámbitos afectados.

UGT FICA y CC. OO. Industria intervendrán para que se cumplan todos los acuerdos. Participarán en los procesos y comisiones a escala nacional, regional y local. Se preocuparán de que se tenga en cuenta la dimensión social que implica la búsqueda de nuevos puestos de trabajo y la prevención de riesgos laborales. Y también la reorientación profesional. No todo trabajador *puede* ejercer toda profesión que se le ofrezca.

Ambos sindicatos se habían involucrado desde los inicios en la defensa de los intereses de los trabajadores y en la obtención de garantías por parte de las instituciones. De ahí que los trabajadores de una industria tradicional puedan optar por la razón ecológica. El acuerdo mencionado tiene, sin duda, relevancia sectorial, dado que busca soluciones para las regiones afectadas por el cierre de las centrales de carbón. Pero su importancia nacional y europea reside en el hecho de que une la transición ecológica a la transición social.

La transición social también incluye la política laboral para la transformación digital. La digitalización no se puede detener y transforma el mundo del trabajo, pero el resultado es incierto. Existen alternativas a la “producción ajustada”. La transformación digital del trabajo es siempre la consecuencia de un determinado proceso de configuración económico, social y de política laboral. Por ejemplo, cuando se utiliza tecnología portátil, como gafas digitales y relojes inteligentes, los desarrolladores, la dirección y los empleados no necesariamente comparten los mismos intereses y el mismo punto de vista. ¿Debería centrarse la atención en la optimización de los lugares de trabajo individuales y su ergonomía o también se discute la protección y el control de datos?

La transformación digital del trabajo ofrece la oportunidad de hacer realidad formas de un empleo digital de calidad deseables desde el ángulo de la política laboral²¹. En este contexto, el criterio rector debería ser siempre hacer el mejor uso posible de las opciones técnicas disponibles para organizar el trabajo de una manera orientada a las competencias. Es importante que el punto de encuentro entre organización tecnología (organización de los procesos y de las empresas) esté organizado de forma descentralizada. En ese aspecto es central el carácter integral y la autoorganización del trabajo, la polivalencia de las actividades y los grupos de proyecto interdisciplinares.

Para ello es necesario proporcionar a los trabajadores las correspondientes capacidades y competencias. Entre ellas están, tanto en la primera formación como en el perfeccionamiento de esta, competencias de procesos y de solución de problemas que capaciten para trabajar con sistemas conectados entre sí en creciente medida en forma de redes. El inglés técnico se convierte en un conocimiento fundamental. Los trabajadores tendrán que cualificarse constantemente.

Ahora bien, no es posible dar por supuesto sin más que la dirección, el personal y los comités de empresa acepten los sistemas de Industria 4.0. Los comités de empresa tendrán que abordar y superar los temores que albergue la plantilla, como posibles pérdidas de puestos de trabajo o nuevas responsabilidades. Para ello deberían poder intervenir en los procesos de planificación estratégica y de toma de decisiones. Hay que añadir que el escalón intermedio de dirección de la producción podría tener reparos ante medidas que modifiquen profundamente la organización laboral y empresarial preexistente. Esas objeciones podrán superarse con medidas específicas de transferencia del conocimiento y la experiencia. Además, todo parece indicar que las funciones y la cultura de dirección tendrán que cambiar. Las aptitu-

²¹ Cfr. Hirsch-Kreinsen, H.: “Zwischen digitaler Utopie und Dystopie: Gute digitale Arbeit gestalten”, en: Vassiliadis, M., Borgnäs, K. (eds.), *Nachhaltige Industriepolitik*, Campus Verlag, 2020, pp. 174-197.

des personales, de comunicación y de trabajo en equipo cobrarán más importancia. En vez de controlar, lo que hará falta será saber guiar y motivar “a distancia”. Y la dirección jerárquica deberá ser sustituida por la “orquestración” de los trabajadores.

Un entorno urbano y regional de empresas abiertas al cambio puede ejercer una influencia positiva sobre todo ello. Esto surge cuando los actores de la política industrial en una ciudad o región están en sintonía sobre temas como mayor flexibilidad, horarios de trabajo y formación inicial y avanzada. Un buen clima en la opinión pública es un medio probado contra los posibles reparos hacia la transformación del trabajo. Además, el trabajo industrial podría volver a ser atractivo para las jóvenes generaciones. Gobiernos, empresas y sindicatos también tienen la oportunidad de actuar juntos para impedir una “brecha digital” que afecte negativamente a la estructura económica y social. El objetivo ha de ser equilibrar tanto las diferencias de competencia entre las grandes compañías tecnológicas y las pequeñas y medianas empresas de menor intensidad tecnológica como las diferencias de competencia y rendimiento entre distintos grupos de trabajadores.

El perfeccionamiento de la formación de trabajadores desacostumbrados a aprender es otro aspecto central de la transformación. Muchas empresas industriales europeas tienen en su plantilla a personas poco cualificadas y no habituadas a adquirir nuevos conocimientos. Un proyecto empresarial²² acometido en el sector alemán de los neumáticos iba dirigido a incrementar la motivación para el aprendizaje de los trabajadores poco acostumbrados a aprender. Se aspiraba a que recuperasen la confianza en sus propias capacidades, lo cual constituía una importante condición para la subsiguiente adquisición de nuevas cualificaciones especializadas. Ese proyecto fue un éxito, toda vez que en un breve periodo de tiempo se logró mejorar de forma duradera

la motivación para el aprendizaje de los trabajadores de una línea de producción.

El acervo de experiencia con que se cuenta a ese respecto se puede emplear también para el perfeccionamiento de la formación profesional en España. Para ello no se necesita un sistema como el alemán. Tampoco es condición previa que la cooperación entre los interlocutores sociales funcione adecuadamente en las empresas. Existe la vía de una búsqueda experimental de soluciones. Las empresas españolas en las que sea hacedero un proyecto de ese tipo podrían pertenecer asimismo a la industria de los neumáticos. Ese proyecto podría ser fomentado por un acuerdo regional entre el Gobierno autonómico, las cámaras de comercio e industria, las empresas, los sindicatos e instituciones científicas. La Administración pública debería organizar la colaboración de las partes implicadas y crear agencias de cooperación especializadas²³.

Perspectivas de configuración de la transición ecológica II: cadenas de creación de valor estables y regiones políticas

Hemos constatado al principio que la crisis del coronavirus ha revelado la inestabilidad de las cadenas de creación de valor. En Alemania el Instituto Federal de Medicamentos y Productos Sanitarios (BfArM) lleva una lista de todos los medicamentos críticos para los que se comunican dificultades de suministro. En los últimos cinco años los medicamentos registrados en esa lista han pasado de 40 a 400²⁴. En la crisis, la disponibilidad de los medicamentos ha empeorado tanto en Alemania

²² Stamov Roßnagel, C. y West, K. W.: “Altersgemäß Lernen. Die Rolle von Lernfitnesstrainings”, *WSI-Mitteilungen*, n.º 6, 2014, pp. 486-490.

²³ Myro Sánchez, R.: “A policy for a new industrial revolution”, *Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 46, n.º 3, septiembre de 2019, pp. 403-414.

²⁴ Kuroczik, J.: “Von knappen Mitteln”, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, n.º 16, 19/4/2020, p. 53.

como en España²⁵. Un importante distribuidor farmacéutico se ha quejado de que las entregas no siempre se corresponden con las cantidades encargadas, porque en Europa ya no se producen diversas sustancias activas. Esa empresa exige que se eviten las alteraciones de los servicios básicos y que se traiga las capacidades de vuelta a Europa. La interrupción de la producción de sustancias activas en China y la India había hecho que se repitiesen los problemas de suministro al sistema de salud²⁶.

Este ejemplo posee importancia general: “El principio de la entrega de material solo en el momento justo, combinado con el sistema de proveedor único, se vio durante años como un principio de éxito para el que no existía alternativa. Las empresas podían ahorrarse así gastos de mantenimiento de reserva y creían poder dejar de tener en cuenta las anomalías de las cadenas de suministro que se acumulaban a consecuencia de fenómenos naturales. La crisis del coronavirus ha puesto dolorosamente de manifiesto qué poco robustas son las cadenas de suministro no redundantes. [...] El nuevo ‘mantra’ para la gestión de las cadenas de suministro es el siguiente: la resiliencia (la robustez, la capacidad de resistencia) es más importante que la eficiencia”²⁷.

Las empresas han de tener la capacidad de conectarse a las cadenas de creación de valor. Con la revolución de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) las compañías que actúan a escala internacional y global han podido separar entre sí determinadas fases de producción y trasladar a países cercanos la fabricación de productos intermedios. España también está conectada desde los años sesenta a cadenas de creación de valor internacionales. Para este país, industrialmente emergente, era más fácil hacerse con el *know how* necesario para realizar fases concretas de la producción que crear un sector entero. Al igual que otros

países, España tenía que estar cerca de una cadena de suministro, proporcionar trabajadores fiables y ofrecer un entorno favorable para los negocios²⁸.

En el actual proceso de transformación ecológica las empresas tienen que desempeñar adecuadamente diversos cometidos. Incluso con requisitos ambientales más altos, las fábricas competitivas deben mantener los estándares de producción eficiente y tener una plantilla que posea los necesarios conocimientos y capacidades. Mucho más difícil lo tienen las fábricas no competitivas o las que se creen a partir de ahora. Deberán cumplir la normativa ecológica y mantener o establecer su capacidad de conexión a alguna forma de cadena de creación de valor, ya sea regional, nacional, europea o global.

Las fábricas que no sean competitivas o que se vayan a crear tienen que organizar la transferencia de *know how* con la ayuda de instituciones de formación y absorber el conocimiento. Han de dar formación a equipos de personas y llevarlas a colaborar de manera armónica. La fabricación moderna tiene una tolerancia muy baja frente a las deficiencias de calidad. Pero estos exigentes estándares de producción y calidad pueden cumplirse con procedimientos ya comprobados, como el “método de las 5S” (clasificación, orden, limpieza, estandarización y disciplina)²⁹.

Una cuestión fundamental de la democracia social y de la comparabilidad de las condiciones de vida es la localización geográfica de la política industrial sostenible. Un reciente estudio ha constatado recientemente la existencia de distintos grupos de comunidades autónomas en España: la España rica, próspera, la España del área mediterránea, y la España pobre³⁰. En las regiones de la “España pobre” las personas están presas de un círculo vicioso de desempleo, falta de productividad y despoblación. Las zonas rurales se perciben como espa-

²⁵ Cfr. Idem, O.: *Generika profitieren vom Kostendruck im staatlichen Gesundheitssystem*, GTAI, 02/10/2019 y *Covid-19: Auswirkungen auf internationale Lieferketten*, GTAI, 05/06/2020.

²⁶ *Pharmahändler sorgt sich um Nachschub*, FAZ, 22/05/2020.

²⁷ Fieten, R. (2020): *Robustheit schlägt Effizienz*, FAZ, n.º 126, 2 de junio de 2020, p. 18.

²⁸ Cfr. Baldwin, R.: *The Great Convergence*, Belknap Press of Harvard University Press, 2016, pp. 256-269.

²⁹ Cfr. Baldwin, 2016, pp. 79 y ss.

³⁰ Cfr. Colino, C., Jaime-Castillo A. M. y Kölling M.: *Desigualdades territoriales en España*, Universidad Nacional de Educación a Distancia y Fundación Friedrich-Ebert, 2020. Disponible en: www.fes-madrid.org, p.

cios con pocas perspectivas, mientras que las grandes y dinámicas conurbaciones se ven como “el futuro”³¹.

Ahora bien, una política industrial sostenible toma conocimiento de las claras diferencias regionales de capacidad económica, empleo, calidad de vida y oportunidades de conocimiento, sí, pero no se resigna a aceptarlas. Muchas de las zonas ricas y prósperas de España atraen como algo obvio nuevas actividades económicas. Pero la política industrial también debería enfrentarse al retraso económico de partes del país.

La fabricación de productos “maduros”, como productos químicos, coches, máquinas o dispositivos electrónicos puede dominar, por ejemplo, una conurbación. Para un clúster industrial de este tipo resultan esenciales la paulatina optimización técnico-organizativa de los procesos de fabricación y desarrollo, el establecimiento de eficientes redes de proveedores y la organización global de la distribución, la fabricación y el desarrollo. Pero también esas regiones tienen que contar con la latente emigración de factores como el capital, la cualificación y la creatividad. Deben garantizar tanto la continuación del desarrollo tecnológico por los respectivos cauces ya establecidos como acceder a nuevos campos tecnológicos cuando la gama regional de productos haya alcanzado ya la madurez³².

Para una política industrial sostenible compiten las “regiones sociopolíticas” con un “regionalismo cultural y económico” y la movilidad de todos los factores³³. Las regiones políticas defienden la inmovilidad relativa y las obligaciones locales. Sin embargo, la referencia al lugar de emplazamiento solamente es posible si la cualificación permanente y el perfeccionamiento de la formación se cuentan entre los bienes colectivos primarios de la región. Cabe decir lo siguiente: las regiones políticas

compensan su carácter inmóvil frente a la alternativa móvil cultural y económica; por ejemplo, mediante la fusión regional de distritos y provincias.

Los Gobiernos nacionales ya no pueden establecer la participación en las cadenas de creación de valor como una pura intervención política. En lugar de ello, deberían hacer que la participación en redes fuese atractiva para las empresas nacionales ya existentes y mover a empresas extranjeras a crear nuevos centros de producción. Esto enlaza con la propuesta antes mencionada de garantizar cadenas de creación de valor a escala europea en lo que respecta a los bienes públicos. Entre estos se cuentan los medicamentos y los correspondientes productos químicos previos, los centros de formación para la cooperación en el campo de la política industrial o para la formación práctica en el manejo de la digitalización. Deberían fijarse regiones determinadas para la producción de bienes imprescindibles para el bien común regional, nacional y europeo.

Las regiones económicamente menos desarrolladas que se han quedado descolgadas de los mercados merecen especial atención. Pueden ser reindustrializadas si las empresas ya emplazadas en ellas se reorientan y diversifican, o bien si se constituyen nuevas empresas en campos tecnológicos afines. Hace 20 años Charles Sabel³⁴ propuso incluso proporcionar servicios fuera del campo de la formación profesional: la obtención de sofisticados servicios de ingeniería, como la construcción de plantas industriales o el desarrollo de productos. Esa propuesta merece ser retomada y debatida de nuevo.

Cooperación en el campo de la política industrial

Una política industrial sostenible según la entendemos tiene que responder a la pregunta ecológica junto con la

³¹ Bernecker, W.: *Spaniens Geschichte nach dem Bürgerkrieg*, CH Beck Paperback, 2018, p. 133

³² Cfr. Heidenreich, M.: “Wirtschaftsregionen im weltweiten Innovationswettbewerb”, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, vol. 49, n.º 3, 1997, pp. 500-527.

³³ Cfr. Schwengel, H.: *Globalisierung mit europäischem Gesicht*, Aufbau, 1999, pp. 152-164.

³⁴ Sabel, C. F.: “Bootstrapping –Reform”, en: Bullmann, U. y Heinze, R.G. (eds.), *Regionale Modernisierungspolitik*, Leske + Budrich, 1997, pp. 15-53.

económica y la social. Sin embargo, el debate de la cuestión del clima no discurre así en la esfera pública. Para unos, la cuestión del clima es la catástrofe final; para otros, se trata de un símbolo de una lucha cultural de las élites. Ambas partes simplifican las perspectivas inadmisiblemente.

Ocupémonos del holismo ecológico³⁵. Se trata de la perspectiva de la imagen del Apolo 8 que muestra cómo se levanta en el horizonte el planeta azul. Sin embargo, una gran imagen como esta no implica una gran capacidad para actuar³⁶. No solo la capacidad natural de la tierra es escasa y finita, lo mismo se aplica a la capacidad de la sociedad a reaccionar adecuadamente a anomalías y desafíos. Los agentes de la política industrial se enfrentan a estrategias de inmunización y a inercias de lo social.

En España, la falta de *industrial commons*³⁷ desvela la escasez de los mecanismos sociales. Los agentes de la política industrial no han desarrollado hasta ahora una cultura de la cooperación. Solo aproximadamente el 30% de las empresas industriales españolas colabora actualmente con proveedores, centros tecnológicos y universidades. Por ello, la transferencia de tecnología se estanca y, por esa razón, la demanda de servicios científicos por parte de las empresas resulta insuficiente³⁸.

Sin embargo, la cooperación es el alfa y el omega de la política industrial sostenible. No basta, por tanto, que las administraciones públicas entren en diálogo solamente con las empresas o con las organizaciones empresariales. Los *industrial commons* son una institución política operativa que se necesita cuando no son posibles las soluciones sencillas ni tampoco llega a ser exce-

siva la complejidad de los problemas. Hacen que los agentes no pierdan su capacidad de actuar³⁹.

Para llegar a soluciones concretas es necesario que el Estado, las empresas, los sindicatos y la ciencia defiendan compensatoriamente sus intereses específicos. Es frecuente que las cooperaciones planteen arduas exigencias a cada uno de los agentes. Puede que al Estado central las reivindicaciones de un Gobierno regional le parezcan carentes del debido respeto, y que esa misma sea la sensación que alberguen las administraciones públicas ante la ausencia de reglas fijas en el comportamiento de los agentes económicos y sociales. Las empresas tienen que soportar que el Estado y los sindicatos intervengan y se pronuncien, mientras que la ciencia ha de tolerar el dinamismo y la falta de claridad de todos. Finalmente, puede que el espíritu ofensivo y los trucos de algunos empresarios pongan a prueba la paciencia de todos.

En los últimos años se han formulado varios planteamientos para dar a las exigencias de autodistanciamiento una base objetiva⁴⁰. La Asociación de Ingenieros Alemanes (VDI) aspira a eliminar la intensidad emocional de los disensos que genera la participación en grandes proyectos públicos. En Alemania, el intento de construir en la capital de Baden-Wurtemberg una nueva estación de ferrocarril ("Stuttgart 21") se ha convertido en sinónimo del fracaso a la hora de entenderse. De España nos llegan noticias acerca de la considerable resistencia que oponen los grupos ecologistas a las plantas desalinizadoras existentes en las costas españolas. La sociedad no parece tener todavía una clara opinión a ese respecto.

³⁵ Sobre el debate con la posición del presidente estadounidense Donald Trump, que niega el cambio climático, véase Latour, B.: *Das terrestrische Manifest*, Suhrkamp, 3.ª ed., 2019.

³⁶ Cfr. Nassehi, A.: "Alles, sofort? Das geht nicht. Warum es für eine moderne Gesellschaft so schwierig ist, die Klimakrise zu bekämpfen", *Zeit online*, 26/10/2019 (E: 5/11/2019).

³⁷ Cfr. Chang, H. J.: "A policy for a new industrial revolution", *Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 46, n.º 3, septiembre de 2019, pp. 403-414.

³⁸ Cfr. Myro Sánchez, R.: *Op. cit.*, 2019.

³⁹ Sobre la conservación de la capacidad funcional y la gestión del disenso, ver Hubig, C.: *Die Kunst des Möglichen II. Ethik der Technik als provisorische Moral*, editorial transcript, 2007, pp. 127-164.

⁴⁰ Cfr. Priddat, B. P.: *Leistungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft*, Metropolis, 2012; VDI-Richtlinie 7001: *Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure*, 2014.

El procedimiento de la VDI prevé un intenso contacto con los afectados privados, las asociaciones medioambientales, los responsables políticos y las administraciones locales en una fase muy temprana de la planificación. El público también debería tener voz y ser incluido activamente durante la fase de construcción. Esto ha llevado a experiencias positivas. En algunos grandes proyectos de construcción se han establecido relaciones de confianza entre las partes implicadas⁴¹. El procedimiento en discusión tiene como objetivo lograr la *aceptabilidad* de los grandes proyectos, pero no necesariamente su aceptación. El objetivo es lograr un equilibrio. No siempre es posible lograr un consenso, pero es posible brindar una justificación sólida.

Esta forma de participación podría aplicarse a los temas de la transición ecológica, en parte en el ámbito público, para la creación de nuevas empresas competitivas en áreas de futuro, para la transición de la industria del carbón a las renovables y para la atracción de proveedores de servicios industriales en áreas escasamente pobladas. También deberían establecerse normas de cooperación en las empresas para dar forma a la digitalización o la formación de trabajadores poco cualificados para nuevas tareas⁴². Un enfoque basado en la participación, con una base clara, acorta los procesos, mejora objetivamente las soluciones y las hace más sostenibles. No se trata solo de “gestionar” situaciones de aceptación existentes, sino que los actores deben obtener una comprensión más precisa de las raíces de las divergencias de intereses.

Los actores de la política industrial deben respaldar la cooperación en la esfera pública para crear nuevas formas de organización. Para ello falta actualmente el agrupamiento de competencias de cooperación. La mejor receta para la agenda de innovación en España, y en toda Europa, es incrementar el número de agencias relevantes y oficinas especializadas. Los órganos administrativos estatales y las empresas deben establecer sistemas de gestión de grupos de interés y los equipos de proyecto correspondientes. Esto incluye reunir la experiencia diversificada relevante. También los sindicatos deben seguir este camino.

Visto desde esta perspectiva, las críticas que el holismo dirige al crecimiento y a la industria son insuficientes. Puede que señale desarrollos indeseables, pero carece de una comprensión pragmática y de un concepto para una transición ecológica que aborde sustancialmente los intereses económicos y sociales. El desarrollo de un nuevo territorio ecológico hasta ahora desconocido, la transformación del existente, la organización de las transiciones, la participación cualitativa, la conectividad y la capacidad de aprendizaje regional son pasos en esta dirección.

⁴¹ Hubig, C. y West, K. W.: *Industriepolitische Kommunikation und Akzeptanz*, manuscrito inédito, 2012.

⁴² Cfr. Priddat, B. P.: *Op. cit.*, 2012.

Migración y asilo en la agenda de la nueva Comisión Europea y el inesperado impacto de la covid

Estrella Galán y Paloma Favieres

Después de las elecciones europeas de mayo de 2019¹, la nueva Comisión emprendió su andadura el 1 de diciembre bajo la presidencia de Ursula Von der Leyen, quien en julio expuso sus propuestas, bajo el título de “Agenda para Europa”, cuando fue examinada como candidata por el Parlamento Europeo². Las materias relativas a la migración y el asilo ocupan un lugar relevante dentro de las prioridades de la Comisión, que ha anunciado la apertura de un nuevo ciclo que, en los próximos meses, se plasmará en un pacto europeo que hará hincapié en los asuntos referidos a la seguridad de las fronteras y la solidaridad entre los Estados miembros

en este aspecto³. De manera explícita señala también que la Unión Europea respetará siempre sus valores y ayudará a las personas refugiadas, puesto que se trata de “un deber moral”⁴.

¹ El Parlamento Europeo está más fragmentado que en la legislatura anterior, con una pérdida de escaños por parte de los dos grupos mayoritarios (el Partido Popular Europeo y los socialdemócratas) y un crecimiento de los grupos liberal y verde. A raíz del Brexit, 27 de los 73 escaños británicos se repartieron entre otros Estados miembros (cinco fueron para España), lo que generó ligeros cambios en el peso de algunos grupos políticos.

² Von der Leyen, U.: *A Union that strives for more – My agenda for Europe by Candidate for President of the European Commission*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

³ En la nueva Comisión, los temas de migración y asilo dependen del comisario y vicepresidente, Margaritis Schinas, de nacionalidad griega y miembro del Partido Popular Europeo, encargado de la cartera denominada “Promoción del modo de vida europeo” (anteriormente llamada “Protección del modo de vida europeo”, lo que había desatado muchas críticas).

⁴ Tal como CEAR ha recordado en diversas ocasiones, además de un deber moral, se trata de una obligación legal, ya que el derecho de asilo está plasmado, entre otros instrumentos jurídicos, en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de Ginebra de 1951, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en los distintos reglamentos y directivas que regulan la protección internacional en la UE. La presidenta Von der Leyen, una vez elegida por el Parlamento Europeo, reafirmó en su discurso que “Europa siempre ofrecerá el asilo a aquellas personas que necesiten una protección internacional” y que se debe reformar el Sistema Europeo Común de Asilo preservando los valores de solidaridad y responsabilidad. Además, recordó que la migración no va a desaparecer y que Europa, tan orgullosa de sus valores y de su Estado de derecho, debe aportar una respuesta que combine humanidad y eficacia.

La Comisión anticipó que los principios generales de este pacto europeo se articularán en torno a seis ejes. En primer lugar, el refuerzo de las fronteras externas, con el fortalecimiento de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). En segundo lugar, el impulso de un sistema de asilo modernizado y común, que exige el compromiso de cada uno de los países, una nueva modalidad de reparto de responsabilidades y, en definitiva, la voluntad de “empezar de nuevo”. Estos dos primeros ejes permitirían volver a un Espacio Schengen de libre circulación totalmente operativo.

En tercer lugar, la cooperación de la Unión Europea con los países de origen de las personas refugiadas para mejorar las perspectivas de los jóvenes allí o en los países de tránsito. En cuarto lugar, la prevención y la lucha contra la trata. En quinto lugar, el refuerzo de los programas de reasentamiento y de otras vías legales y seguras que faciliten la llegada de personas con formación y talento y la puesta en marcha de corredores humanitarios en aquellos países que acogen a un gran número de personas refugiadas.

Y, por último, un enfoque sostenible para definir las funciones de búsqueda y rescate de las personas refugiadas y migrantes. En este sentido, señaló que es preciso avanzar desde unas soluciones actualmente diseñadas para cada caso hacia una respuesta permanente y con la definición de reglas claras y actualizadas sobre cómo actuar con aquellas personas que no encajan en el marco del derecho de asilo y deben ser devueltas a sus países. En los últimos años el bloqueo existente en esta materia ha tenido consecuencias graves para las personas migrantes y refugiadas rescatadas por las organizaciones humanitarias en el Mediterráneo central, cuyo desembarco en los puertos seguros más cercanos (Italia y Malta) en muchos casos se denegó⁵. Conviene recordar las odiseas del *Aquarius*, del *Open Arms*, del pesquero *Nuestra Madre Loreto* o del *Ocean Viking*. Fue necesaria la media-

ción de la Comisión Europea para negociar y pactar un reparto de la acogida de las personas que se encontraban en esas embarcaciones y de esta forma facilitar la apertura de puertos italianos y malteses, con la excepción del *Aquarius*, que llegó a Valencia en junio de 2018⁶.

En diversas ocasiones, la presidenta Von der Leyen ha mostrado su preocupación sobre esta materia, incluso con referencias a los episodios mencionados, y ha apelado a la necesaria solidaridad y cooperación entre los Estados. En septiembre de 2019, los ministros de Interior de Francia, Alemania, Italia y Malta se reunieron en La Valeta para poner en marcha un mecanismo temporal de solidaridad y reparto en la acogida de las personas llegadas en embarcaciones. En un primer momento, este mecanismo se limitó al Mediterráneo central y a un periodo de seis meses renovable para agilizar el desembarco y la reubicación posterior de estas personas entre diversos países de la UE. Lo que se presentó como “base de acuerdo” no incluía ningún sistema de cuotas obligatorias, sino una reubicación voluntaria que fue criticada por algunas ONG porque contraviene los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros plasmados en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁷.

En el Consejo de Ministros y Asuntos de Interior de la UE celebrado el 8 de octubre de 2019 se propuso ampliar a otros países comunitarios el principio de acuerdo alcanzado en La Valeta para el reparto volunta-

⁶ Es importante señalar que, ante la situación de bloqueo de la reforma del Reglamento de Dublín, la Comisión Europea se comprometió a trabajar en la búsqueda de posibles acuerdos temporales que podrían adoptarse y que harían de puente hasta la aprobación de dicho Reglamento. Se trata de mecanismos previsibles en materia de desembarco, procedimientos eficaces para permitir la rápida tramitación tras la llegada o el desembarco de personas, la reubicación voluntaria en otros Estados miembros de personas que necesiten protección internacional y el retorno rápido de las personas que no la requieran.

⁷ Este artículo señala: “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo [Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración] y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero...”.

⁵ A ello hay que añadir que, a principios de 2019, los Estados miembros decidieron suspender las patrullas marítimas de la *Operación Sophia* de la UE, que habían salvado decenas de miles de vidas.

rio de las personas rescatadas en el mar. Pero el resultado fue más bien pobre, ya que solo ocho Estados miembros respaldaron la propuesta; en cambio, los integrantes del Grupo de Visegrado (Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia) se mostraron hostiles. Igualmente, hubo críticas por parte del sector académico acerca del carácter voluntario del reparto de personas rescatadas y por permitir a los Estados miembros elegir el momento de implementar el principio de solidaridad, con el riesgo de volver a un sistema intergubernamental que haría peligrar el objetivo de los tratados de la UE de establecer un sistema único y común para todos los Estados miembros. Por otra parte, los países de primera llegada (España, Italia, Grecia, Chipre y Malta) fueron excluidos del mecanismo de reparto, puesto que ya asumen una gran parte de la acogida de personas migrantes y refugiadas, especialmente Grecia y España⁸.

Es importante señalar que el ritmo de reubicación de las personas sigue siendo lento. Según un informe reservado de la Comisión, a finales de noviembre de 2019 1442 personas habían sido enviadas a otros Estados miembros y a Noruega, pero 540 personas desembarcadas desde el verano de 2018 aguardaban aún su traslado en los centros de Italia y Malta⁹.

En definitiva, es urgente que la UE y los Estados miembros pongan en marcha un mecanismo europeo de desembarco y reubicación seguro y predecible, en cuyo marco ninguna persona pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda correr peligro. Este mecanismo europeo debe agilizar el desembarco, garantizar el acceso al procedimiento de asilo y asegurar un sistema justo y eficaz de reubicación de las personas recién llegadas entre los Estados miembros.

En los próximos meses también será crucial la respuesta ante la crisis originada por la covid-19. Hasta la

fecha, la Comisión Europea ha publicado una comunicación con recomendaciones en materia de procedimiento de asilo, retorno y reasentamiento, en la que señala que el acceso al territorio para personas solicitantes de asilo debe seguir siendo posible y los procedimientos de asilo han de proseguir¹⁰. No obstante, algunos Estados han endurecido algunas de las medidas restrictivas que ya venían aplicando.

El bloqueo de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo

Ninguno de los documentos propuestos en 2015 y 2016 por la Comisión Europea para avanzar en esta cuestión fue aprobado durante el mandato de Jean-Claude Juncker, que terminó el 30 de noviembre de 2019. Antes de las elecciones europeas, cinco de las siete propuestas de la Comisión habían alcanzado la fase de las negociaciones tripartitas entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea: el Reglamento de la Agencia Europea de Asilo, el Reglamento de Cualificación, la Directiva de Acogida, el Reglamento Eurodac y el Marco Europeo de Reasentamiento.

Sobre la propuesta de Reglamento relativo a la Agencia Europea de Asilo presentada por la Comisión en mayo de 2016, es importante señalar que en junio de 2017 se alcanzó un acuerdo interinstitucional provisional bajo la presidencia maltesa que, sin embargo, no llegó a oficializarse, pues en septiembre de 2018 la Comisión presentó un nuevo proyecto, que fue rechazado por el Parlamento Europeo tres meses después.

Esta oposición estuvo motivada por la intención de incrementar el papel de la Agencia y su capacidad de interferencia en la toma de decisiones a escala estatal por diferentes vías: la ayuda a las autoridades nacionales competentes en la preparación de las decisiones re-

⁸ Desde principios de año, solo el 13% de los 67.000 migrantes en situación irregular que llegaron a Europa desembarcaron en Italia o Malta, mientras que el 57% lo hicieron en Grecia y el 29% en España.

⁹ *El País*. Madrid, 29 de noviembre de 2019. Disponible en: https://el-pais.com/internacional/2019/11/28/actualidad/1574969198_046511.html

¹⁰ Ver: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES)

lativas a solicitudes de protección internacional, la asistencia a los Estados miembros en el seguimiento del procedimiento de retorno en el caso de denegación de la solicitud de protección internacional y el apoyo a los tribunales de apelación (investigación y análisis legales), un aspecto particularmente polémico puesto que la Agencia intervendría ya en primera instancia. El Parlamento Europeo estimó que el documento que acordó con el Consejo en junio de 2017 debe considerarse el acuerdo final, listo para su adopción formal. Por su parte, el Consejo no ha adoptado una posición de negociación sobre el nuevo planteamiento de la Comisión.

Por otra parte, en relación con las propuestas de Reglamento de Cualificación y de Marco Europeo de Reasentamiento y la reforma de la Directiva de Acogida, las discusiones entre la Presidencia búlgara y el Parlamento Europeo propiciaron unos textos de compromiso provisionales que nunca fueron respaldados por el Consejo por falta de apoyo suficiente por parte de los Estados miembros. Entonces el Consejo introdujo en estos acuerdos provisionales enmiendas relativas al internamiento de menores, las cláusulas de exclusión y la revocación del estatuto de protección internacional, entre otras, que el Parlamento Europeo consideró inaceptables. En estos tres casos el Parlamento Europeo y el Consejo han modificado la propuesta inicial de la Comisión.

En cuanto a la propuesta de Reglamento de Cualificación, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo se opusieron en sus compromisos provisionales a la obligación de revisar el estatuto de una persona refugiada en el momento de renovar su permiso de residencia, pero por razones distintas. El Consejo consideró la carga de trabajo administrativo excesiva para la mayoría de los Estados miembros; por su parte, el Parlamento Europeo argumentó que la falta de seguridad relativa a la duración de la estancia en un país perjudicaría gravemente la integración de las personas beneficiarias de protección internacional.

Respecto a la Directiva de Acogida, las negociaciones tripartitas han mitigado el enfoque sancionador que la Comisión propuso para los movimientos secundarios

de las personas solicitantes de asilo. El informe del Parlamento Europeo adoptado en abril de 2017 resaltó que el internamiento de estas personas debía ser una medida de último recurso y fundarse siempre en una decisión judicial. También propuso que tuvieran un acceso efectivo al mercado del trabajo en el plazo máximo de dos meses después de la formalización de su solicitud y abogó por la supresión de la disposición que preveía la exclusión de las condiciones de acogida durante todo el procedimiento del Reglamento de Dublín. Finalmente, en el acuerdo de compromiso se adoptó la propuesta del Consejo: la exclusión de las condiciones de acogida desde el momento de la notificación de una decisión de traslado.

Igualmente, mientras el Parlamento Europeo proponía la prohibición absoluta del internamiento de menores, el acuerdo de compromiso lo contempla como una excepción a la norma y tan solo si se considera que se ajusta al interés superior del menor. Si durante las negociaciones el Parlamento Europeo y el Consejo han rebajado algunos aspectos controvertidos de las propuestas de la Comisión, se han mantenido otros, como la introducción de nuevos motivos para el internamiento y las restricciones de la libertad de movimiento.

En lo referido al Reglamento Eurodac, en junio de 2017 el pleno del Parlamento Europeo autorizó a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior el inicio de las negociaciones con el Consejo a partir del informe que había adoptado el mes anterior. Empezaron en septiembre de aquel año y desembocaron en un acuerdo provisional en junio de 2018, aunque algunos aspectos han quedado abiertos, como la inclusión en la base de datos de la categoría de personas relacionadas con el reasentamiento y el periodo de almacenamiento de los datos de las personas solicitantes de asilo, un asunto estrechamente ligado al Reglamento de Dublín que sufre un bloqueo en el seno del Consejo.

En cuanto al Marco de Reasentamiento, en octubre de 2017 el Parlamento Europeo adoptó un informe que insistía en la necesidad de garantizar soluciones duraderas para las personas reasentadas, como la concesión

del estatuto de persona refugiada o la protección subsidiaria y la posibilidad para los Estados miembros de otorgar permisos de residencia permanentes. Para esta institución, el reasentamiento debería materializarse en un programa humanitario inspirado en las necesidades de las personas en situación más vulnerable en busca de protección internacional que viven en terceros países. El acuerdo provisional entre la Presidencia búlgara y el Parlamento Europeo no pudo ser formalizado por la falta de consenso en el seno del Consejo.

El bloqueo de la reforma del Reglamento de Dublín y del Reglamento de Procedimiento

Las negociaciones tripartitas sobre la reforma del Reglamento de Dublín y del Reglamento de Procedimiento ni siquiera han podido iniciarse. En el primer caso, el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, confirmado por el pleno de esta institución que aprobó el mandato de negociación en noviembre de 2017, introdujo importantes enmiendas a la propuesta de la Comisión Europea. El Parlamento Europeo propuso que las personas solicitantes con familiares o vínculos en un determinado Estado miembro sean enviadas allí mediante un procedimiento simplificado; el resto serían reubicadas mediante un sistema corrector basado en un parámetro de referencia que considere la población y el PIB de los Estados miembros. Además, propugnó que todas las personas solicitantes se sometan a controles de seguridad por parte del Estado encargado de la determinación y las que supongan algún riesgo o incumplan los requisitos de la protección internacional no sean trasladados a otro Estado miembro. Por otro lado, la persona solicitante recibirá una información completa acerca de sus derechos y obligaciones con arreglo al procedimiento Dublín.

El informe del Parlamento Europeo también propuso reforzar las garantías para los niños y niñas no acompañados, incluyendo una valoración de su interés superior. Igualmente, previó un sistema de incentivos y desincentivos

para evitar las huidas y los movimientos secundarios de las personas solicitantes de asilo. Por su parte, el Consejo nunca llegó a aprobar un mandato de negociación, puesto que persisten las discrepancias sobre el carácter temporal o permanente del mecanismo de reubicación y su carácter obligatorio u optativo. En particular, los países del Grupo de Visegrado se han opuesto totalmente a cualquier planteamiento de cuotas obligatorias de reubicación.

Sobre el Reglamento de Procedimiento, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo adoptó un informe, que fue confirmado por el pleno que aprobó el mandato de negociación en mayo de 2018. Este documento propuso que todas las solicitudes se registren lo antes posible y en ningún caso después del tercer día laborable tras su formalización. Asimismo, señaló que la solicitud debiera hacerse en el Estado miembro de primera entrada o en el que el solicitante se encuentre y que este recibirá la información adecuada sobre su derecho a ser asistido y representado. Estipuló garantías específicas para los menores, que nunca deberían ser objeto del procedimiento en frontera y tampoco internados en los puestos fronterizos, las zonas de tránsito o posteriormente en cualquier etapa de la instrucción de su solicitud de asilo. El Parlamento Europeo también planteó que los procedimientos de admisibilidad y los acelerados sean optativos para los Estados miembros.

Tres años después de la presentación de estas propuestas, el Consejo ha sido incapaz de adoptar el correspondiente mandato de negociación con el Parlamento Europeo.

La reforma del reglamento sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas

Este texto, que fue adoptado por el Consejo en noviembre de 2019, es el único que ha logrado el acuerdo definitivo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, un hecho ciertamente revelador del enfoque actual de los

Estados miembros acerca de la migración y el asilo. Mientras la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo sufre un bloqueo infranqueable, la única propuesta de la Comisión en la que pudieron ponerse de acuerdo el Parlamento Europeo y el Consejo supone un refuerzo de Frontex, que entre 2020 y 2027 se dotará de un cuerpo permanente de diez mil agentes operativos y verá ampliado su mandato, con el objeto de vigilar las fronteras exteriores de la UE y responder a las situaciones de crisis. Además, Frontex prestará su apoyo a los Estados miembros en las operaciones de retorno de personas migrantes en situación irregular.

La reforma de la directiva de retorno

En septiembre de 2018, la Comisión Europea presentó una propuesta de modificación de la Directiva 2008/115, conocida como la Directiva de Retorno. En junio de 2019, el Consejo adoptó una posición parcial de negociación con el Parlamento Europeo que, en su opinión, garantiza los derechos fundamentales de las personas migrantes, en especial el principio de no devolución. Su documento incluye puntos como la obligación de las personas objeto de un procedimiento de retorno de cooperar con las autoridades; unos procedimientos más claros y rápidos para la adopción de estas decisiones y la presentación de recursos; unas reglas más eficaces sobre los retornos voluntarios, con la obligación para los Estados miembros de desarrollar programas específicos en esta materia; una relación sin carácter exhaustivo de criterios objetivos para la determinación del riesgo de fuga; la posibilidad de detener a un nacional de un tercer país si implica un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional; y, como último recurso y cuando se cumplan determinadas garantías, la posibilidad de enviar a un nacional de país tercero a otro considerado seguro.

Algunos de estos puntos requieren ciertas precisiones. En primer lugar, no se define la obligación de cooperar con las autoridades competentes en todas las etapas

de los procedimientos de retorno y se les cede un margen de discreción demasiado amplio sobre el grado de detalle de la información que debe facilitar la persona migrante para evitar ser considerada “no cooperativa”.

En segundo lugar, en cuanto al riesgo de fuga, conviene subrayar que una relación de criterios objetivos sin carácter exhaustivo no contribuye a una mayor coherencia y uniformización de las prácticas de los Estados miembros. Pero, sobre todo, los citados incluyen unas circunstancias muy extendidas entre las personas migrantes o solicitantes de asilo (ausencia de documentación o documentos de identidad falsos o falsificados), sin que impliquen necesariamente un riesgo de fuga. Finalmente, los cuatro criterios que puede refutar la persona interesada hacen recaer sobre ella la carga de la prueba, que puede llegar a ser desproporcionada.

En tercer lugar, la ampliación de los motivos de internamiento al riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional añade un elemento de criminalización del migrante en situación irregular. De hecho, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado en varias ocasiones que estos motivos deben interpretarse de forma restrictiva y, en concreto, en lo referido a la Directiva de Retorno, ha dictaminado que no puede considerarse que “un nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro representa un riesgo para el orden público simplemente porque es sospechoso de haber cometido un acto tipificado como delito”¹¹.

En cuarto lugar, de manera general la propuesta de reforma de la Directiva de Retorno, cuyo objetivo es agilizar y ampliar el número de estas medidas, endurece claramente el régimen, puesto que, además de establecer unos criterios profusos y no exhaustivos para definir el riesgo de fuga, obligar a las personas interesadas a cooperar con las autoridades competentes y ampliar los supuestos de internamiento, extiende los casos de pro-

¹¹ Véanse la sentencia de 11 de junio de 2015 – C-554/13 – Z.Zh e I.O. y la sentencia de 15 de febrero de 2016 – C-601/15 PPU – J.N. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

hibición de entrada; incrementa el periodo máximo de internamiento al establecer que al menos debe ser de tres meses; vincula la decisión de retorno con la denegación de la protección internacional, con las consiguientes restricciones en materia de recursos y su efecto suspensivo; y establece un procedimiento fronterizo con limitación de garantías para las personas migrantes.

Por otra parte, una materia tan compleja como esta debería ser objeto de un enfoque global basado en el análisis y en estudios sólidos y rigurosos. Por el momento, faltan pruebas contundentes de que las detenciones aumenten los retornos o de que un contexto hostil incite a las personas con una orden de expulsión a dejar el territorio de la UE. Es más, investigaciones recientes sugieren que las personas que han podido establecerse en un país de acogida, acceder a un trabajo y aportar ayudas financieras a sus familiares en su país de origen son más receptivas al retorno¹².

En la actualidad, los distintos proyectos de textos del Sistema Europeo Común de Asilo están incluidos en la lista de trabajos en curso para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, si bien no existe ninguna indicación sobre un calendario concreto para dichos trabajos.

En definitiva, el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo debería ser una oportunidad para “cambiar de dirección”, cumplir los compromisos del Pacto global de refugiados, mejorar el sistema de asilo en Europa, ampliar las vías legales y seguras, agilizar los procedimientos de reunificación familiar, responsabilidad compartida entre los estados, apoyo a los estados de acogida de mayor número de refugiados y acabar con la externalización.

Será igualmente crucial la respuesta ante la crisis originada por la covid-19. Hasta la fecha la Comisión Europea ha publicado una comunicación con recomendaciones en materia de procedimiento de asilo, retorno

y reasentamiento, en la que señala que el acceso al territorio para personas solicitantes de asilo debe seguir siendo posible y los procedimientos de asilo han de proseguir. La aplicación de dichas recomendaciones ha sido desigual por parte de los estados miembro, evidenciándose un impacto negativo de la pandemia en el acceso a la protección internacional para las personas que se ven obligadas a huir.

2020: el año de la pandemia y su impacto en las personas migrantes y refugiadas

Debido a la pandemia global que hemos vivido en el segundo trimestre del año 2020, el 93% de la población mundial ha sufrido serias restricciones de movilidad, en un momento en el paradójicamente que se cuenta con la cifra más elevada de personas desplazadas forzosamente a nivel mundial. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), durante el año 2019 se contaban con 79,5 millones de personas desplazadas forzadas en nuestro planeta, unas cifras sin precedentes que suponen un incremento de 8,7 millón respecto al año anterior.

El impacto de la covid-19 ha reducido los flujos de entrada y salida en muchos países, convirtiendo la poca movilidad que ha existido en más arriesgada y compleja si cabe, dado que los conflictos, la violencia, las vulneraciones de derechos y las persecuciones no han cesado, sino que incluso agravado en muchos casos.

La pandemia, en definitiva, ha empeorado y recrudecido las condiciones de vida de las personas cuyas situaciones ya eran extremadamente vulnerables, teniendo en cuenta que las limitaciones de movilidad y por tanto de acceso, también han afectado a los organismos internacionales y ONG que les proveían de recursos y servicios. De hecho, a principios de marzo de 2020, Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y ACNUR tuvieron que paralizar las operaciones de reasentamiento.

Las condiciones que viven en los campos de refugiados del Sur Global, no solo se han visto agravadas por la

¹² ECRE: “Migration Control Conditionality: a flawed model”. *Policy Note #25*, 2020. Disponible en: <https://www.ecre.org/ecre-policy-note-migration-control-conditionality-a-flawed-model/>

emergencia sanitaria, sino también por la paralización de las actividades económicas (trabajos informales) que les ayudaban a sobrevivir. En esas condiciones de precariedad y de dificultad para acceder a los servicios básicos, se ha incrementado la tensión en muchos lugares, donde se han aplicado medidas de confinamiento muy duras, lo que ha derivado en peores condiciones de vida si cabe.

Hay que tener en cuenta que en los campos es imposible guardar distancia física, aislar a las personas con covid, y existen serias limitaciones de acceso al agua potable y no se cuenta con las condiciones de higiene necesarias para evitar los contagios.

Además de la situación de las personas que viven en campos, hay que destacar que un alto porcentaje de las personas que buscan protección viven en asentamientos informales densamente poblados en zonas urbanas, en condiciones de sobreocupación y precariedad, y con acceso limitado a los servicios básicos, sufriendo similares situaciones a las personas acogidas en campos y dependiendo en mayor medida de los trabajos informales para su subsistencia, algo que se ha interrumpido bruscamente provocando carencias de primer orden.

El impacto de la covid para el acceso a la Unión Europea desde la perspectiva del asilo y migraciones

En territorio europeo, la pandemia ha supuesto el cierre de fronteras interiores y exteriores en los Estados miembros, lo que ha dificultado ejercer derechos fundamentales como el acceso al derecho de asilo.

En los primeros meses de 2020, las cifras de personas en búsqueda de protección internacional en la Unión Europea eran similares a las de los últimos años. Sin embargo, debido al cierre de fronteras, la cifra ha caído en más de un 43%.

Respecto a las llegadas marítimas a través del Mediterráneo, también han descendido de forma importante. Pese a que no se han paralizado los servicios de

salvamento, las operaciones de rescate se han reducido, incluidas las de las ONG que se han visto afectadas por el cierre de los puertos, lo que ha convertido hecho la ruta, en mucho más peligrosa si cabe. Hay que recordar que Italia y Malta declararon sus puertos como no seguros y los mantuvieron cerrados para el desembarco de posibles barcos de rescate.

Hay datos preocupantes. Existe una discrepancia entre la constancia del número de salidas y el reducido número de llegadas de embarcaciones, lo que permite intuir que hayan podido producirse naufragios no identificados, así como devoluciones en alta mar y sin garantías, a la guardia costera libia.

Entre tanto, en abril, la Comisión Europea emitió una serie de recomendaciones relativas a los procedimientos de asilo, retorno y reasentamiento en el contexto de la pandemia para los Estados miembros. Sin embargo, las actuaciones de los países han sido diversas:

- Unos han adoptado medidas para equiparar a los solicitantes con los nacionales
- Otros han cerrado fronteras y puertos o han paralizado las devoluciones por Dublín.
- La mayoría han suspendido las devoluciones y han aplicado medidas de confinamiento férreo en los centros de acogida.
- Incluso hemos visto como, países como Hungría ha suspendido la posibilidad de solicitar asilo.

Cabe destacar especialmente la situación vivida en Grecia. Las condiciones de los campos y asentamientos de personas refugiadas en este país ya suponían una anomalía en el marco europeo, pues no cumplen con los principios mínimos de las directivas de acogida. Por tanto, con la covid, no es que hayan aparecido nuevos males en este territorio, sino que se han agravado los ya existentes.

En los campos griegos, se detectaron casos aislados de covid, pero la única medida adoptada por el Gobierno griego fue decretar un rígido confinamiento, lo que multiplicó las tensiones.

El Parlamento Europeo envió una petición para que se evacuase a las personas mayores de 60 años, o con

enfermedades, así como que se dotara de mayores recursos hospitalarios y se mantuvieran los programas de reubicación, especialmente de niños y niñas no acompañadas. Sin embargo, los procesos de reasentamiento, reubicación y retorno se mantuvieron paralizados. Solo se han agilizado algunas reubicaciones de niño y niñas no acompañadas, con cifras poco significativas. Otros países se han mostrado dispuestos, pero no han formalizado el traslado, como es el caso de Bélgica, Bulgaria, Francia, Finlandia, Irlanda, Lituania y Portugal. Todo ello muestra la continuidad de la insolidaridad de los estados miembro que llevan sin dar una respuesta sólida en términos de reubicación desde el año 2015.

Entre tanto, parece que la única prioridad del Gobierno griego es ir cerrando algunos de estos asentamientos, mientras que además se están cerrando plazas de acogida de un importante programa financiado por la Unión Europea (ESTIA). Ni tan siquiera se ha valorado la posibilidad de garantizar el acceso a la salud de las personas refugiadas y migrantes, manteniendo como única medida, la restricción férrea de movimientos.

La situación ha servido para reactivar el discurso del odio entre los grupos de ultraderecha griegos, que han puesto su foco en la población migrante y refugiada.

En España, a fecha 30 de junio de 2020, 44.615 personas habían presentado su solicitud de asilo en nuestro país.

Desde que se decretó el estado de alarma, con la limitación al acceso a territorio español, los flujos de entrada se redujeron enormemente, pero también se suspendió de facto la posibilidad de solicitar asilo, mientras se suspendían los procedimientos para aquellas personas que ya estaban aquí.

La Comisión Europea adoptó directrices para todos los estados miembro, pidiendo que se continuaran con los procedimientos de asilo. Sin embargo, en nuestro país las tramitaciones de asilo no se consideraron esenciales, congelándose los plazos y como medida positiva se garantizó que no habría retornos ni expulsiones durante este periodo. La Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, ha continuado traba-

jando en los expedientes que ya estaban en el sistema, pero sin tramitarlos propiamente y sin abrir nuevos procedimientos.

Por su parte, desde el Ministerio de Inclusión se han adoptado diferentes medidas para garantizar que se mantuvieran las entradas en el sistema de acogida y que nadie se quedara fuera por razones administrativas. Identificándose un incremento en el número de personas que, encontrándose ya en España, solicitaron acceder al sistema por falta de recursos.

A partir del 1 de junio se ha reanudado el cómputo de plazos, por lo que se ha incrementado el número de personas que han tenido que salir del sistema.

En cuanto a las llegadas por vía marítima a la Península han disminuido, pero han incrementado las llegadas a las Islas Canarias, con el agravante de que no se haya podido formalizar solicitudes de protección internacional.

La ruta canaria ya se había visto incrementada antes de la pandemia, y sigue en aumento pese a las restricciones de movilidad existentes en Mauritania y Marruecos. Según los últimos datos publicados por ACNUR, a 30 de mayo 2555 personas llegaron a las Islas Canarias en lo que va de año.

En Canarias los espacios de acogida se han visto sobreocupados, pues ante la negativa de realizar traslados a la Península, el sistema se ha visto sobrepasado. La necesidad de cumplir con la cuarentena obliga a los recién llegados a alojarse en espacios de emergencia habilitados para tal fin. A causa de falta de un protocolo común en las llegadas, se ha identificado disparidad en las actuaciones y falta de coordinación por parte de las autoridades.

Por todo lo anterior, existe una gran preocupación ante el riesgo de que Canarias se convierta en un territorio de acogida de larga duración, sin disponer de los mecanismos e instrumentos necesarios para ello.

En cuanto a Ceuta y Melilla, en Ceuta las llegadas han cesado durante la pandemia. Respecto a Melilla, el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) se ha visto todavía más congestionado de lo que estaba

(más de 1000 personas por encima de su capacidad). Ambos CETI se confinaron como medida de prevención, mientras los traslados a la Península se suspendieron, con lo que eso supone.

En ambas ciudades autónomas se habilitaron espacios improvisados (pabellones, naves industriales, Plaza Toros o la Mezquita, algunos con condiciones insalubres) para dar acogida a personas extranjeras que se quedaron atrapadas en dichos territorios, jóvenes recién salidos del sistema de menores, o las personas que saltaron la valla en pleno confinamiento. La resistencia de las autoridades a trasladar personas a la península ha generado serios problemas que han sido denunciadas insistentemente por organizaciones como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

Una de las medidas más aplaudidas durante la pandemia, ha sido el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Durante este tiempo, se ha demostrado que existen alternativas posibles a la privación de libertad de personas que no han cometido ningún delito, sino una falta administrativa. Medidas tan positivas como la acogida en recursos especializados de atención humanitaria, gestionados por el ministerio de Inclusión, y la atención e identificación de las personas recién llegadas en estos dispositivos, debería tenerse en cuenta como alternativa, para poner en marcha un protocolo de actuación que permita el cierre definitivo de los CIE tan cuestionados desde hace décadas.

Otra de las medidas fundamentales que ha adoptado el Gobierno ha sido la aprobación del ingreso mínimo vital (IMV). Esta prestación supone un logro histórico para el sistema de bienestar español, como derecho subjetivo de la persona, y complementario a otro tipo de prestaciones existentes.

Sin embargo, se ha dejado fuera a las personas solicitantes de protección internacional que se encuentren excluidas del sistema de asilo o que hayan finalizado su itinerario en el sistema nacional de acogida. La consideración de este colectivo como titular de la prestación evitaría la marginalización y el riesgo de caer en situación de pobreza, que además de las dificultades que

presentan por el hecho de tener que haber abandonado sus países como consecuencia de persecución o situaciones de guerra o conflicto, no cuentan con redes familiares de apoyo.

Asimismo, creemos que también debería considerarse beneficiarias del IMV a las personas migrantes en situación de irregularidad, muchas de ellas inexpulsables, siendo este colectivo uno de los que tienen mayor riesgo de exclusión social. CEAR ha solicitado la puesta en marcha de medidas urgentes que permitan la regularización extraordinaria y flexibilización de aquellas que ya prevé el marco normativo actual, con el fin de garantizar los derechos de las personas extranjeras en España en igualdad de condiciones al tiempo que se reconozcan las aptitudes, dedicación y compromiso con la sociedad en un momento como este donde todas las contribuciones a la seguridad social de trabajadores permitirán recuperar los fondos del Estado tan necesarios en un proceso de reconstrucción social y económica.

Es imprescindible que las ayudas económicas y sociales que ya se han aprobado y las eventuales que se establezcan en el futuro próximo no supongan una barrera burocrática que impida o dificulte su solicitud y disfrute por estas personas y que los sitúe igualmente en una situación de vulnerabilidad administrativa.

La nueva normalidad y el impacto en asilo

En resumen, la pandemia ha sido un factor clave para empeorar o cronificar las condiciones de vida de las personas en necesidad de protección internacional que son ahora más precarias y vulnerables.

El verdadero problema para las personas refugiadas no es la covid-19, sino todo lo que se esconde detrás y que se ha visto agravado: miedo, incertidumbre, inseguridad, pobreza, odio y xenofobia.

Pero también cabe destacar, que esta crisis ha permitido mostrar muy visiblemente la contribución positiva de las personas migrantes y refugiadas en nuestra sociedad. Hemos visto como durante la pandemia han estado

desempeñando los trabajos más duros y más expuestos. Visibilizar su aportación en positivo es la mejor arma para frenar el discurso xenófobo y del odio que es la peor de las pandemias par nuestra sociedad.

Como conclusión, la covid-19 no puede utilizarse como excusa para aplicar políticas de control migratorio más restrictivas. El cierre de fronteras y las limitaciones

de movilidad han tenido un impacto especialmente grave en el acceso al derecho de asilo, y esta situación no puede convertirse en la nueva normalidad. Los derechos humanos han de protegerse en cualquier circunstancia y es lo único que una sociedad democrática no puede poner en cuarentena.

La Unión Europea como actor global

José Enrique de Ayala

Es evidente que la pandemia de covid-19 va a tener ciertas repercusiones geopolíticas, bien consolidando o acentuando tendencias existentes previamente, bien moderando o corrigiendo otras, en algunos casos de forma coyuntural, pero posiblemente en otros con un carácter más permanente. Las necesarias medidas de aislamiento, la competencia por algunos recursos escasos e indispensables para tratar la enfermedad y la reacción lenta o deficiente de instancias internacionales han provocado cierto retraimiento hacia posiciones nacionales en un momento en el que la globalización había alcanzado un alto grado de desarrollo, pero ya estaba siendo cuestionada por parte de algunos sectores sociales o culturales. Algunos analistas creen ver un punto de inflexión que haría retroceder la globalización, a favor de un mayor proteccionismo y aislamiento, que ya apuntaba antes de la crisis en algunos países como EE. UU., pero será difícil que esta tendencia prospere, más allá de las guerras comerciales coyunturales, porque la globalización cultural, comunicativa, económica, social, política, es inevitable e imparable. Lo que ha demostrado la pandemia es que las instituciones de gobernanza global de las que disponemos (NNUU, Breton Woods) no son suficientes ni adecuadas para manejar crisis globales, ni para establecer y aplicar normas universales, y su reforma es la tarea pendiente de todos para los próximos años.

La decadencia del liderazgo de EE. UU., que empezó cuando el presidente Donald Trump lanzó su mensaje de

egoísmo nacional, se ha incrementado durante la crisis sanitaria, tanto por la ausencia absoluta de apoyo a otros países y organizaciones (OMS), a los que no se ha privado de criticar con o sin motivo, como por la gestión desastrosa en su propio territorio. China, por su parte, ha visto también mermado su prestigio por las dudas que ha suscitado su gestión inicial de la pandemia y la tardía e incompleta información que ha proporcionado. Ambas potencias van a competir por el liderazgo mundial, especialmente en los campos comercial y tecnológico, en una pugna que se desarrollará sobre todo en el ciberespacio. Pero, probablemente, después de la pandemia, será aún más difícil que antes que se consolide un mundo bipolar en torno a ellas, ya que ninguna de las dos parece tener suficiente ascendiente o atractivo político para liderar el mundo, o una parte sustancial de él. Otros actores internacionales ejercerán paralelamente como polos de atracción regionales de mayor o menor importancia.

La futura política exterior y de seguridad de la UE

Uno de esos polos será, sin duda, la Unión Europea, que podría tener en el futuro una gran relevancia como actor geopolítico de equilibrio entre los dos poderes predominantes, y respecto a sus grandes vecinos —Rusia, Oriente Medio, África—, así como una influencia global sustanti-

va basada en su modelo político y social, que es muy atractivo para muchas partes del mundo. Pero, para ello, deberá superar antes sus problemas internos y actuar de forma unida y sólida, primero en su propia casa y después en el escenario internacional. Cuando todavía no se ha logrado un acuerdo de asociación con Reino Unido, con movimientos nacionalistas y antieuropeos en auge en muchos Estados miembros, la pandemia deja heridas económicas profundas, especialmente en los países del sur —Italia, España— que aún no se habían recuperado del todo de la gran recesión que comenzó en 2008, y pone a prueba una solidaridad interna imprescindible, pero todavía débil, sin la cual el proyecto europeo tiene pocas posibilidades de prosperar.

La UE necesita resolver estos problemas internos y consolidar su unidad para proyectarse al exterior, como un actor estratégico autónomo de nivel global, si quiere sobrevivir y ser respetada en el mundo que viene. Esto no es nuevo, aunque la crisis sanitaria lo haya subrayado. Hace años, tal vez décadas, que se habla de la necesidad de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) integrada y creíble, que dé a la UE el papel geopolítico que le corresponde por su peso económico y demográfico, y le permita defender sus intereses y sus valores con ciertas garantías de éxito, pero lo cierto es que las posiciones y acciones comunes son escasas y —en la mayoría de los casos— meramente retóricas o irrelevantes. En todos los asuntos importantes para Europa, la crisis de Ucrania, el pacto nuclear con Irán, o el conflicto en Libia, han sido los Gobiernos nacionales de los países más importantes de la Unión los que han tomado la iniciativa, han propiciado los acuerdos o han sido parte activa en ellos. Aunque las instituciones comunitarias —la Comisión Europea— siempre están presentes *además*, nunca son protagonistas, su papel se limita a apoyarlos.

Es difícil armar una PESC sólida y efectiva cuando las concepciones estratégicas entre Estados miembros son a veces muy dispares, por diversas razones históricas, geográficas, económicas o políticas. La posición de enorme prevención ante Rusia de Polonia es difícilmente compatible con la del Gobierno de Hungría, simpatizan-

te de Moscú, a pesar de que ambos países formen parte del Grupo de Visegrado. Lógicamente, el interés por el norte de África tampoco es el mismo en Suecia que en España. Incluso hay a veces posiciones enfrentadas, como las de Francia e Italia en el asunto de Libia, que paralizan en la práctica la acción común. Hacer converger estos criterios y percepciones es una labor ardua, en la que todos tienen que ceder algo, y requerirá muchos años. Por otra parte, para algunos Gobiernos y actores políticos europeos, interesados en la unión económica, pero reticentes ante la unión política, la política exterior y de defensa son los últimos reductos de su soberanía, aunque esta soberanía sea más teórica que real. Finalmente, los más importantes mantienen la inercia histórica y pretenden seguir tratando sus intereses individualmente en el escenario global, ejerciendo el papel de potencias venidas a menos, como Alemania cuando cierra un acuerdo comercial con China o Italia cuando suscribe uno migratorio por su cuenta con Libia, pensando que será más eficaz su acción individual que la colectiva de la Unión.

Esta concepción es ilusoria. Ningún país europeo, por importante que sea, puede jugar en la primera liga mundial al nivel de sus dos actores principales. En el ámbito de la política exterior y de seguridad, se debería invertir el principio de subsidiariedad: solo lo que no fuera posible hacer en el nivel de la UE debería ser hecho por los Estados miembros. La razón es muy simple: la eficacia. La UE sí puede jugar en el primer nivel. Ningún país del mundo, ni siquiera las grandes potencias, ni ninguna empresa multinacional por poderosa que sea, pueden ignorar la posición común de una entidad política que —sin Reino Unido— tiene 450 millones de habitantes y es la segunda potencia económica mundial, con más de un 18 % del PIB global (nominal). En todo aquello que seamos capaces de alcanzar un mínimo acuerdo, deberíamos actuar en común, como la única garantía de hacernos respetar.

El obstáculo más importante a la puesta en práctica de la PESC es la regla de la unanimidad. Es realmente complicado que se pongan de acuerdo 27 Gobiernos

nacionales, condicionados por muy diversos factores políticos, externos e internos. La unanimidad significa al final que un solo país, incluso uno pequeño, puede condicionar la política exterior de los grandes, y por eso estos prefieren actuar por su cuenta. Además, a una potencia exterior puede no resultarle demasiado difícil convencer a algún Estado miembro de votar en contra de una resolución que le perjudique, sobre todo si tiene intereses cruzados con ese país, con lo que la autonomía europea seguirá siendo una quimera mientras no se cambie esa regla.

El problema se agrava porque, incluso en los raros casos en los que la UE tiene un solo mensaje, habla con varias voces. Las responsabilidades en el área de la política exterior y de seguridad están repartidas en la UE, sin que esté muy claro quién hace qué. En principio, la responsabilidad debería recaer sobre el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Josep Borrell —actuando en nombre y bajo la autoridad del Consejo Europeo—, que es a su vez vicepresidente de la Comisión. Pero el Tratado de la Unión Europea (TUE) atribuye al presidente del Consejo Europeo la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, “sin perjuicio de las atribuciones del alto representante”. Y la ejerce, como se ha visto en el caso del conflicto de Libia, sobre el que Charles Michel ha multiplicado sus contactos y reuniones (lo que, por otra parte, no ha impedido a la canciller alemana Ángela Merkel convocar la cumbre de Berlín y asumir el protagonismo). Por su parte, la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, representa también a la UE en reuniones y cumbres internacionales, como la del G20, y hay varios comisarios que tienen competencias en el ámbito amplio de la política exterior y de seguridad. Aunque el TUE atribuye al AR las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores y la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, esta coordinación no siempre se produce de la forma más adecuada. Por ello, aclarar el reparto de competencias —y cumplirlo— sería un gran paso para mejorar la

eficacia de la acción común, y —sobre todo— para definir las líneas de acción que debe seguir la PESC.

Los retos de la política exterior europea

La UE tiene que proyectarse en todo el mundo, y es en muchas ocasiones requerida para ello en regiones donde se aprecia su carácter cooperativo y comercial, y como defensora de los derechos humanos, sin ningún intento de dominación. Una de ellas es Latinoamérica y el Caribe en donde hay varios países muy inestables, como Haití, Venezuela o Bolivia, donde la Unión es el mayor inversor exterior y tiene, por interés propio y por razones históricas y culturales, un gran papel que jugar. En mayo de 2019, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre las relaciones entre ambas regiones en las que se subraya que deberían colaborar de manera más estrecha para promover la democracia, el estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y para preservar y promover la paz y la seguridad, el multilateralismo y un orden internacional basado en normas. Buenas intenciones que se vienen expresando desde hace años, pero que hasta ahora tienen pocos resultados prácticos en el campo político.

Pero si hay un área geográfica en la que la UE deberá concentrar su acción común en los próximos años, será sin duda África, un continente que tendrá a finales de siglo, según estimaciones de Naciones Unidas, 4500 millones de habitantes, el 40% de la población mundial, cuyo polo de atracción principal será Europa. De la estabilidad y la prosperidad del continente africano va a depender en buena parte la seguridad y la economía europea. Dentro del continente africano, la región más importante para Europa —por razones obvias— es el norte, es decir, la orilla sur del Mediterráneo, y su continuación geográfica, el Sahel. Son países muy inestables, con sistemas políticos poco consolidados y que pueden causar muchos problemas en el campo de la seguridad y en el de la economía, a causa del yihadismo terrorista, el crimen organizado, las migraciones descontroladas y el corte de recursos

energéticos. En estos momentos, Libia es el problema más importante, agravado en su aspecto militar durante el último año, que la UE es incapaz de resolver o siquiera de mantener bajo control, debido precisamente a su desunión, lo que permite a otros actores como Rusia o Turquía intervenir en defensa de sus propios intereses. Pero tampoco se puede olvidar que Argelia está lejos de la estabilidad política y en cualquier momento pueden producirse allí problemas serios, ni menos aún la situación explosiva de los países del Sahel. En mayo de 2019, el Consejo Europeo declaró esta zona como prioritaria y en abril de 2020, se ha celebrado una cumbre, por videoconferencia debido a la pandemia, con los países del G5 Sahel (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Níger), centrada en asuntos de seguridad y desarrollo.

La zona de Oriente Medio es también de extraordinaria importancia. Un enfrentamiento abierto allí sería catastrófico para Europa, por las consecuencias que puede tener en migraciones masivas incontroladas, como ya ocurrió con Siria en 2015, y en el corte de suministros de hidrocarburos todavía esenciales para nuestra economía. Tampoco aquí la UE, ante la unilateralidad de Washington, ha sido capaz de influir en la solución del conflicto sirio —a pesar de que muchos Estados miembros se involucraron militarmente— ni de mantener su criterio en el acuerdo nuclear con Irán, y ni siquiera ha sido consultada en el plan de Trump de reducir el Estado palestino a una especie de bantustán dividido en islas bajo dominio israelí. Una vez más, la UE va a remolque de la política estadounidense, aunque sufra más que el aliado norteamericano las consecuencias. También es preocupante la posición de Turquía en esta zona, y particularmente en Siria. En términos más generales, la UE tendrá que definir su posición y su relación con Ankara, cuya política se separa cada vez más de la europea en muchos ámbitos.

Finalmente, pero no menos importante, la UE tiene que mirar hacia el Este, a los países incluidos en la Asociación Oriental: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, un conjunto de Estados que constituyen aún el capítulo no cerrado después del

fin de la Guerra Fría, cuya adscripción geopolítica no está todavía clara y que necesitan a la UE para consolidar su economía y probablemente también su soberanía. La cuestión más candente aquí es, naturalmente, el conflicto de Ucrania, que la UE tampoco ha sido capaz de resolver y que se mantiene en un estado de baja intensidad, pero continúa desestabilizando esta zona del continente y perjudicando las relaciones con Rusia. Parece que, a finales del año 2019, hemos asistido a un principio de distensión, con intercambio de presos, pero aún queda un largo camino por recorrer para resolver el conflicto, en el que también la UE debería actuar con una sola voz, con prudencia, pero con firmeza.

Todos estos asuntos son enormemente complejos y necesitarían un análisis más profundo. Pero aquí, por razones de espacio, nos vamos a centrar en los tres retos más importantes que afronta en estos momentos la política exterior y de seguridad europea, y que solo se pueden abordar con el mayor esfuerzo de los Estados y las instituciones comunes: la injerencia de Rusia en los asuntos europeos, la imparable penetración económica de China y el deterioro de la relación trasatlántica.

La injerencia de Rusia en los asuntos europeos

Las relaciones con Rusia son y serán una prioridad de la política europea en los próximos años, por muchas razones. La primera porque es la única potencia con la que la UE tiene fronteras, a través de cinco de sus Estados miembros (dos de ellos con el enclave de Kaliningrado). Además, Rusia fue en 2018 el tercer país del que más importó la UE y el cuarto al que más exportó, con un déficit para la UE de 83.000 millones de euros. Para Rusia, la UE es su primer socio comercial, tanto en importaciones como en exportaciones. La interdependencia es evidente, y ninguna de ambas partes puede renunciar a ella, especialmente Rusia. Además, Moscú se ha convertido en un actor internacional de primera importancia, cuyo concurso es esencial en algunas cuestio-

nes clave que afectan a Europa, como el conflicto sirio, el acuerdo nuclear con Irán, e, incluso, últimamente la guerra civil libia. En algunos temas, la UE puede tener cierta sintonía con Rusia, como en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, contra el cambio climático o contra la proliferación de armas de destrucción masiva, y la cooperación puede ser muy positiva para ambas partes.

La base legal para las relaciones entre la UE y Rusia es el Acuerdo de Cooperación y Asociación (ACA), en vigor desde diciembre de 1997. Este acuerdo se completó en la cumbre de San Petersburgo, en 2003, cuando ambas partes acordaron reforzar su cooperación con la creación de cuatro espacios comunes: un espacio económico; un espacio de libertad, seguridad y justicia; un espacio de seguridad exterior y un espacio de investigación, educación y cultura. El ACA debía durar en principio diez años y ser sustituido por otro, pero desde la llegada de Putin al poder, en 2000, la política de Rusia se ha hecho más reticente, cuando no agresiva, y un nuevo acuerdo no ha sido posible, con lo que el ACA original se viene renovando automáticamente cada año, desde 2007, aunque en la práctica hay muchas partes que están obsoletas.

Esta situación de menor entendimiento, que ya sufrió un empeoramiento con la guerra de Osetia del Sur en 2008, se agravó definitivamente con la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014 y las pruebas de que Rusia apoyaba a combatientes rebeldes en el este de Ucrania, a raíz de la revolución proeuropea en este país. La Unión revisó su relación con Rusia y aplicó sanciones en diversos ámbitos. En el político, se suspendieron las cumbres bilaterales periódicas, el diálogo sobre las cuestiones relativas a los visados y las negociaciones sobre un nuevo ACA, se excluyó a Rusia del G8, y se interrumpió el proceso de adhesión de Rusia a la OCDE y a la Agencia Internacional de la Energía. En el aspecto económico, las sanciones son muy extensas y van desde la limitación del acceso a los mercados de capitales de la Unión para determinados bancos y empresas rusas, especialmente del sector de la energía, y la suspensión de nuevas operacio-

nes de financiación en Rusia por parte del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, hasta la prohibición de exportación e importación de armas, y el embargo de la transferencia de tecnologías del sector de hidrocarburos, además de sanciones específicas aplicadas a Crimea, y otras de carácter personal que afectan a algunas autoridades.

Estas sanciones se vienen prorrogando y actualizando desde 2014, la última vez en diciembre de 2019, hasta el 31 de julio de 2020. El Consejo Europeo instó en junio de 2019 a que se reanudasen urgentemente las labores de negociación con vistas a la aplicación de los Acuerdos de Minsk, que deben resolver el conflicto en la región ucraniana del Donbas, y a que se adoptasen medidas destinadas a restablecer la confianza entre las partes. En realidad, a pesar de que Rusia ha respondido con sanciones a los productos agroalimentarios europeos, el diálogo se ha mantenido, aunque con un perfil bajo, y la Unión ha venido aplicando una política de “compromisos selectivos” hacia Rusia. Si se arreglase el conflicto del este de Ucrania, probablemente las relaciones volverían a mejorar enseguida, especialmente después de la salida del Reino Unido, uno de los mayores defensores de la línea dura.

No obstante, en importantes círculos políticos de Moscú no se concibe a la UE como una entidad independiente, sino como parte de un hipotético “Occidente” que se identifica más o menos con la OTAN, por tanto, con EE. UU., y que constituye una amenaza, si no directamente para su seguridad, al menos para su libertad de acción. Esta es la razón que mueve al régimen ruso a actuar por distintos medios para promover la división en el seno de la UE, apoyando cualquier movimiento disgregador o que pueda debilitarla. Rusia está intentando —especialmente en la última década— incrementar su influencia en ciertos países europeos a través de crear lazos políticos, e incluso financieros, con los partidos más euroescépticos y populistas, también de extrema izquierda, como el griego Syriza, pero fundamentalmente de extrema derecha, que es donde se sitúan la mayor parte de estas tendencias, como son el Partido de la

Libertad de Austria, Alternativa por Alemania, la Agrupación Nacional francesa (antiguo Frente Nacional), los húngaros Fidesz (en el Gobierno) y Jobbik, o el búlgaro Ataka. Todos ellos tendrían relaciones estrechas y en muchos casos financiación por parte de agencias rusas, con la única finalidad de debilitar a la UE. El último caso conocido fue la transcripción, publicada en 2019, de una reunión en Moscú en la que se habría ofrecido a representantes de la ultraderechista Liga italiana, presididos por el propio Matteo Salvini, “decenas de millones de dólares” de financiación.

Por otra parte, hay pruebas de ataques cibernéticos procedentes de Rusia para provocar disrupciones en los sistemas e instituciones europeos. Además, Moscú utiliza abiertamente sus agencias informativas y medios de comunicación y solapadamente equipos de intervención en las redes sociales (vinculados a sus servicios de inteligencia) para promover o apoyar a través de manipulaciones y noticias falsas cualquier movimiento político que pueda debilitar a la UE, desde el Brexit a la secesión de Cataluña, pasando por el apoyo a los partidos más afines a sus intereses —y el desprestigio de los contrarios— en los procesos electorales europeos.

Aunque Rusia no es el único país que utiliza estas prácticas, La UE tiene que protegerse naturalmente de estos inaceptables intentos de desestabilización con la mayor eficacia y firmeza. Y tiene que ser muy firme también en la defensa de la soberanía de los países que forman la Asociación Oriental, y de su libertad para establecer las alianzas y acuerdos que consideren conveniente. De todas formas, como se ha demostrado con la crisis de Ucrania, sería ilusorio pensar que estos países pueden alcanzar una estabilidad duradera y una soberanía plena, sin tener en cuenta en absoluto los intereses de Rusia en la región.

Los cambios constitucionales en Rusia, que culminaron en julio, podrían propiciar la continuidad en el poder de Vladimir Putin, aunque esto está lejos de estar confirmado en estos momentos. Con él, o con otro presidente —en cuya elección tendría sin duda un papel muy importante—, la política exterior de Moscú va a cambiar poco.

Siempre mirando a los dos horizontes: oriental y occidental, como el águila de su escudo. Siempre intentando dividir a los competidores, o debilitarlos, para obtener ventajas, como hacen todos los demás, naturalmente. Para la UE la ganancia geopolítica de atraer a Rusia hacia occidente y alejarla de China, es fundamental. El trabajo europeo debe estar orientado a convencer a Rusia de que una UE fuerte no es una amenaza para ella, sino por el contrario, puede ser un socio sólido y fiable, cuya colaboración podría ser útil para la defensa de los intereses de ambas partes en un mundo que sin duda va a estar dominado por EEUU y China.

A ninguna de ambas partes le interesa el enfrentamiento. Si finalmente se consigue pacificar el este de Ucrania, reintegrando la región del Donbass a la autoridad de Kiev, sería el momento de que la UE abordara de nuevo la negociación de un acuerdo amplio y ambicioso con Rusia, que contemplara —junto con los aspectos comerciales y energéticos— la seguridad del área europea, incluyendo el vecindario común, y la cooperación en los asuntos de seguridad global. Pero para ello, la UE necesita más que nunca actuar como un solo bloque, con una sola voz, y aprovechando todo su potencial conjunto.

La imparable penetración económica china

China ha protagonizado en las tres últimas décadas el ascenso más espectacular de un país en la historia moderna, hasta convertirse en un rival económico y tecnológico de EE. UU., al que podría superar en ambos campos en los próximos años, a pesar de ciertas vulnerabilidades en su cohesión territorial y social. Para la UE, China fue en 2018 su segundo socio comercial en cuanto a exportaciones, y el primero en cuanto a importaciones, con un déficit europeo de 185.000 millones de euros, mientras que, para China, la UE es su primer socio comercial. La relación es por tanto imprescindible para ambas partes, que se han comprometido a una asociación estratégica integral, expresada en la Agenda Estratégica para la Cooperación UE-China 2020. Pero no han sido capaces

hasta ahora de concluir un tratado comercial a ese nivel, mientras que países individuales como Alemania —el mayor exportador europeo a China— han suscrito acuerdos bilaterales por su cuenta.

Desde la llegada al poder de Xi Jinping, ha comenzado una nueva era más proactiva en el campo internacional, en la cual China se ha propuesto ganar influencia global, a través básicamente de una penetración económica dirigida especialmente a la financiación y construcción de infraestructuras y al liderazgo en tecnologías de la información y comunicaciones (5G, inteligencia artificial). Beijing se presenta como un campeón del libre comercio, en contra de las actitudes proteccionistas de Washington, aunque mantiene enormes restricciones a las inversiones y al acceso de empresas extranjeras en su territorio.

En lo que respecta a Europa, esta penetración comenzó en 2012, con el lanzamiento del marco 16 + 1, formado por China, con dieciséis países de Europa Central y Oriental, incluyendo 11 Estados de la UE (Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia), así como los Estados balcánicos no pertenecientes a la UE (Albania, Bosnia Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia), que pasaron a ser 17 en 2019 con la incorporación de Grecia. Esta asociación se ha dirigido sobre todo a la construcción de infraestructuras por compañías chinas, financiadas con préstamos chinos.

En 2013, Xi Jinping puso en marcha un proyecto mucho más ambicioso: la iniciativa Un Cinturón, Una Ruta (Belt and Road Initiative [BRI]) que consiste en crear una franja de corredores terrestres a través de Asia así como una ruta de navegación para uso comercial desde Asia hasta África, terminado ambas en Europa, lo que permitiría expandir rápidamente la penetración económica de China en los tres continentes (aunque su presencia en Latinoamérica se puede también asociar a esta iniciativa, al menos en cuanto a sus objetivos). Esta expansión está reforzada por un enorme esfuerzo de despliegue diplomático en 276 ciudades de todo el mundo y por la creación, en 2016, del Banco Asiático de Inversiones e

Infraestructuras, al que en agosto de 2019 se habían unido 84 países, entre ellos, Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido. En noviembre de 2019, China anunció que 138 países se habían unido de una u otra forma a la BRI, incluyendo a Rusia, Nueva Zelanda y hasta Siria. En lo que respecta a la UE, además de los 12 Estados miembros del grupo 17+1 que se han integrado automáticamente en la BRI, se han ido uniendo otros, como Portugal, Luxemburgo, Austria, Hungría, y el más importante, Italia, la octava economía del mundo y el primer miembro de la OCDE y fundador de la UE en unirse a la iniciativa china, en marzo de 2019. Estas adhesiones se materializan mediante memorandos de entendimiento en parte opacos, con lo que no se puede garantizar que cumplan con las normas que rigen en la UE.

Aunque en principio la penetración china se limita al campo económico, con renuncia expresa a cualquier consecuencia geopolítica, lo cierto es que, al tratarse de inversiones estatales, Beijing está adquiriendo una creciente influencia que puede limitar la independencia de los países europeos, y la autonomía económica europea. Un buen ejemplo sería la toma de control por parte de COSCO Shipping del puerto griego del Pireo y del de Valencia (España), dos de los puertos más importantes del Mediterráneo. Si algún país no pudiera pagar los préstamos chinos, el poder de Beijing sobre él sería inevitable. Por otra parte, una excesiva dependencia económica de China puede producir importantes desestabilizaciones en Europa siempre que se produce una crisis en el gigante asiático, como ha sucedido recientemente con la epidemia del coronavirus. Finalmente, es evidente que las inversiones chinas amenazan la cohesión de la UE, desde el momento en que no pasan por el filtro de las instituciones comunitarias y las condiciones son diferentes para cada país.

A pesar de ello, la UE no ha podido formular una estrategia integral para abordar la creciente presencia china en Europa. En marzo de 2019, la Comisión Europea y la alta representante emitieron una comunicación conjunta denominada “UE-China – Una perspectiva estratégica”, proponiendo diez acciones para mejo-

rar esta relación en las que se establece básicamente que, la UE debería profundizar su compromiso con China para promover intereses comunes a nivel mundial, como el multilateralismo efectivo y la lucha contra el cambio climático, y con el objetivo de conseguir unas condiciones justas y recíprocas que rijan las relaciones económicas bilaterales con normas y principios claramente definidos, en beneficio de ambas partes.

En efecto, el principal problema a la hora de tratar las relaciones comunitarias con Beijing es el tema de la reciprocidad. En China existen, en palabras de la comunicación, “requisitos onerosos”, como la obligación de creación de empresas conjuntas con empresas locales o la transferencia de tecnologías clave a sus homólogos chinos condición previa para que las empresas de la UE tengan acceso al mercado chino. Las exportaciones de muchos productos de la UE están sujetas a procedimientos discriminatorios e impredecibles, que causan largas demoras. Uno de los sectores en los que la falta de reciprocidad en materia de acceso a los mercados es particularmente aguda son los servicios financieros. Mientras que las empresas de tecnología financiera y de pago en línea, los proveedores de tarjetas de crédito, los bancos y las aseguradoras chinos están ampliando su presencia en la UE, a los operadores europeos se les niega el acceso al mercado chino, y las inversiones están sujetas a severas restricciones. Parece que este asunto podría empezar a flexibilizarse, ya que el regulador de valores de China estaría analizando el potencial para aumentar el límite de la propiedad extranjera en las compañías que cotizan en la nación, hasta más del 30%, pero aún no hay una decisión.

En algunos países europeos existe además una preocupación creciente —fuertemente alentada por Washington— hacia la presencia predominante en las redes de información y comunicación 5G de empresas chinas como Huawei o ZTE, cuya conexión con el poder político de un régimen no democrático como el chino podría causar problemas de seguridad y de confidencialidad en los próximos años, aunque esto por ahora no pasa de ser una hipótesis.

Otro punto de fricción es el respeto de los derechos humanos. Las autoridades chinas son muy sensibles a las críticas políticas por parte de los dirigentes europeos o en medios de comunicación, y por supuesto a cualquier apoyo a la independencia de Taiwán, o las aspiraciones secesionistas del Tíbet y Sinkiang. Una muestra de lo primero es la tensión diplomática entre el Gobierno sueco y la Embajada de China en Estocolmo, que habría presionado directa y reiteradamente a varios medios de comunicación suecos para que no publicaran críticas contra el régimen de Beijing, o sobre la falta de respeto a los derechos humanos en su país. En el asunto de Taiwán, la amenaza de ruptura de relaciones comerciales para todo país que reconozca a la República de China es explícito y esa es la razón de que no haya ningún país de la UE en la exigua lista de países (15) que la reconocen.

La crisis sanitaria de la pandemia covid-19, que se originó en China, ha sido también causa de fricciones, ya que Beijing informó tarde e insuficientemente —según algunas cancillerías europeas— de la extensión y peligrosidad del brote epidémico, y ha habido ciertos problemas con algunos suministros médicos por parte de empresas chinas, aunque su Gobierno acudió en ayuda —limitada— de algunos países europeos, como Italia, antes incluso que sus socios europeos.

Lo que está cada vez más claro es que las relaciones bilaterales debilitan cada vez más a los europeos. En el documento sobre la perspectiva estratégica al que nos hemos referido, se reitera que tanto la UE como sus Estados miembros solo pueden alcanzar sus objetivos en relación con China si muestran una inquebrantable unidad, lo que —como estamos viendo— está muy lejos de ser una realidad. Esta unidad de acción solo podría lograrse partiendo de la máxima transparencia entre los Estados miembros y compartiendo la información sobre lo que supone la BRI para cada uno de los que están comprometidos en ella. Sin una estrategia común eficaz y coherente de la UE, los países europeos estarán siempre en condiciones de inferioridad frente al gigante asiático.

El deterioro de la relación trasatlántica

EE. UU. ha sido el más fiable y sólido aliado de Europa desde la II Guerra Mundial, y es actualmente el primer socio comercial de la UE (primero en exportaciones y segundo en importaciones), con un superávit para la UE de 139.000 millones de euros en 2018, pero, lamentablemente, se ha convertido en estos momentos en uno de los principales problemas exteriores de los europeos. Los peores pronósticos sobre la repercusión que la política del presidente Donald Trump podía tener en la relación trasatlántica, como las del anterior presidente del Consejo Europeo Donald Tusk (“teniendo amigos así, ¿quién necesita enemigos?”), se han cumplido con creces. En tres años hemos pasado de acariciar un deseado —y ambicioso— Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión, a ser objeto de medidas proteccionistas como las subidas de aranceles sin justificación a productos europeos, vulnerando las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), algunas de las cuales (sector agroalimentario) han entrado en vigor en 2019, y otras penden como espada de Damocles sobre la industria europea, como la que podría afectar a la exportación de automóviles.

Trump ha apoyado e impulsado todo lo que ha podido el Brexit, no se ha privado de calificar a la UE como “enemiga”, de criticar el proyecto de construcción europea, o sus políticas (por ejemplo, la migratoria) ni de apoyar abiertamente a cualquier partido, país o dirigente que pudiera socavar la unidad europea, ya sea Nigel Farage, Geert Wilders, Marine LePen o el Gobierno polaco. Esta hostilidad proviene de la idea simple, pero cierta, de que una Europa unida será más difícil de manipular y someter a sus intereses. La misma que manejan Rusia y China.

La política de la actual Administración estadounidense es contraria a la posición europea en casi todos los asuntos que afectan a ambas partes. La UE preconiza un orden internacional basado en normas y Trump detesta este planteamiento porque piensa que limita su libertad de acción (o de imposición) como potencia he-

gemónica. El actual presidente de EE. UU. ha apostado decididamente por el unilateralismo y está dispuesto a hacer caso omiso, cuando no a dinamitar, cualquier regulación o institución supranacional que perjudique, directa o indirectamente, sus intereses, bloqueando por ejemplo la renovación de jueces del tribunal de resolución de disputas de la OMC, que quedó inoperativo por esta razón a finales de 2019, con lo que esta institución, que regula el comercio mundial sobre bases objetivas desde 1995, pierde su razón de ser a favor de la ley del más fuerte. En 2020 se hará también efectiva la retirada de EE. UU. —el primer contaminador mundial— del Acuerdo de París sobre el cambio climático, que la anterior Administración suscribió en 2016, y que es una de las prioridades más importantes de la política europea, y probablemente el riesgo más grave para el planeta.

El acuerdo firmado en 2015 por los miembros del Consejo de Seguridad más Alemania y la UE con Irán (Joint Comprehensive Plan of Action), para la paralización de su programa nuclear a cambio de un levantamiento progresivo de sanciones, mejorable por supuesto, pero que estaba funcionando de forma aceptable, ha sido literalmente barrido por la sola voluntad de Washington, que se retiró unilateralmente en 2018 sin tener en absoluto en cuenta —como en el resto de los asuntos a los que nos referimos— la opinión y los deseos de sus aliados europeos. Detrás de esta decisión está el interés de los aliados de EE. UU. en Oriente Medio, las monarquías del Golfo y sobre todo Israel, que está condicionando —aún más que nunca en el pasado— su política en la región, evidente en decisiones tan radicales y contrarias a un arreglo pacífico como el cambio de la embajada a Jerusalén, la retirada de fondos al programa de Naciones Unidas para los refugiados palestinos, o el descabellado plan de paz presentado en Washington en enero, que incluye la anexión de un tercio de Cisjordania. Para Israel —y para Trump, que tiene que pagar el obligado peaje en año electoral al poderoso *lobby* judío—, Teherán es la cabeza de la serpiente chíi que rodea como un arco la región y es el último enemigo que les queda. La derecha israelí, representada perfectamente por el

corrupto Netanyahu, no tiene el menor interés en un arreglo pacífico que permitiera al régimen iraní sobrevivir y fortalecerse como potencia regional. Aquí funciona, una vez más el “cuanto peor, mejor”, ya que un agravamiento de la crisis podría permitir a Israel lanzar un ataque que hasta ahora ha sido frenado por el Pentágono.

Con todo, lo peor es que Washington intenta (y normalmente consigue) imponer una extraterritorialidad a sus sanciones, es decir, obligar a empresas no estadounidenses actuando en terceros países a obrar de acuerdo con sus decisiones, bajo la amenaza de ser penalizadas en sus relaciones con EE. UU. En el caso de Irán, a pesar de que la UE ha tratado de salvar por todos los medios el acuerdo nuclear poniendo en marcha un mecanismo para eludir las sanciones (Instrumento de Apoyo al Intercambio Comercial), la mayoría de las empresas europeas han ido renunciando a continuar tratando con Teherán lo que a su vez ha empujado al gobierno de los ayatolás a abandonar sus compromisos, entrando en un terreno peligroso.

Sin respetar ningún límite en el ejercicio de su poder, Trump se permite oponerse a la construcción del gasoducto Nord Stream II entre Rusia y Alemania por el mar Báltico, que no tiene nada que ver con EE. UU., salvo que quizá pueda vender menos gas licuado a Europa, imponiendo sanciones a las empresas europeas que lo realizan en territorio europeo, lo que atenta evidentemente contra la soberanía de Berlín, teóricamente uno de sus principales aliados. Ha intentado imponer a Europa su veto a la participación de la compañía china Huawei en el desarrollo de la tecnología 5G, a lo que algunos países europeos se han negado. Ha amenazado con represalias si se sancionaba en Europa a las grandes empresas tecnológicas de EE. UU., y paralizado en algunos casos la aplicación de la llamada “tasa Google”.

En resumen, el actual presidente de EE. UU., después de declarar abiertamente su hostilidad hacia la UE, quiere que los Estados europeos sigan sus decisiones, una vez adoptadas sin consulta previa con ellos, que acepten su unilateralismo y su boicot a instituciones o acuerdos supranacionales, que callen ante su —errática—

política internacional. Y pretende que las empresas americanas no estén sujetas a las regulaciones europeas cuando actúan en Europa, mientras exige que las empresas europeas estén sujetas a la regulación de EE. UU. —y sus políticas— cuando actúan en cualquier lugar del mundo, incluida Europa, lo que en conjunto constituye un abuso de posición dominante que la UE —a pesar de su probada paciencia— no podrá aceptar durante mucho tiempo más.

¿Qué puede hacer la UE ante este escenario? Solo hay una receta, la misma que es aplicable a sus relaciones con Rusia y China: unidad y firmeza. Si los europeos presentamos un frente sólido, sin fisuras, en bloque, la actual Administración estadounidense lo tendrá muy difícil para pasar por encima de nuestros intereses en temas que nos afecten. De otro modo, no reconocerá ningún límite, como viene demostrando. La UE no tiene alternativa, en el escenario que hemos descrito, a convertirse en una potencia global autónoma, tal como preconiza la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad aprobada en 2016, que le permita en el plazo más breve posible ser independiente de los EE. UU. y recabar de Washington el respeto y la atención que un aliado merece.

La relación trasatlántica debe mantenerse y se mantendrá, porque está basada en intereses y valores comunes muy profundos y es buena para ambas partes. Por supuesto puede tener mejores y peores momentos dependiendo de la posición de quien ocupe el poder en una u otra parte, y el actual es probablemente el peor desde el final de la II Guerra Mundial. La elección presidencial de noviembre va a ser muy importante para el futuro de esta relación. La reelección de Trump, que parecía prácticamente asegurada hace unos meses, parece ahora más dudosa debido a los últimos acontecimientos como la revuelta racial, y sobre todo a la pésima gestión de la crisis sanitaria, así como las consecuencias económicas y sociales que va a tener en un país donde la cobertura social es aún muy insuficiente. No obstante, va a depender mucho de la movilización de los votantes demócratas, y en particular de las minorías, ya que el can-

didato demócrata, Joe Biden, tampoco despierta gran entusiasmo. La victoria de Trump no está excluida, porque puede hacer mucho para que la economía no se deteriore demasiado antes de la elección, y además va a aprovechar los disturbios para añadir a su mensaje tradicional del derecho al egoísmo, otro también fácil de entender por muchos: ley y orden. Sería una muy mala noticia para la UE, pues una de sus fobias es la idea de una Europa unida que pueda escapar del área de influencia de Washington, o ser menos sensible a ella.

En todo caso, gane quien gane la elección, y aun considerando que una administración demócrata en Washington favorecería en gran medida el entendimiento entre ambas orillas del Atlántico, de esta crisis se pueden extraer lecciones que van más allá de la mera coyuntura política, y que tendremos que considerar en profundidad. La primera es que Europa no puede depender, ni política ni militarmente, de una potencia externa que no controla en absoluto, y cuyos intereses pueden divergir en cualquier momento de los suyos, dejando a los europeos inermes y sin capacidad de reacción, como se está demostrando actualmente.

La segunda, evidente ya antes de la crisis actual, es que la relación trasatlántica no puede ser la misma que se articuló al final de la II Guerra Mundial, porque las cosas han cambiado mucho desde entonces en el escenario europeo. Baste decir que la URSS, que suponía una amenaza existencial para Europa, ha desaparecido y los países europeos arruinados y destruidos como consecuencia de la guerra se han convertido en una Unión que es la segunda economía más grande del mundo en términos nominales. La relación de fuerzas ha cambiado. Muchos de los fundamentos de la relación trasatlántica —incluida la OTAN en su forma actual— están por ello obsoletos, y además en buena parte corrompidos por un abuso de dominio por parte de EE. UU. y un desprecio de los intereses y opiniones europeos en los últimos años, que es inaceptable para Europa. Ni Washington puede pretender tener las mismas prerrogativas sobre las naciones europeas que cuando era el único garante de su supervivencia, ni Europa puede pretender continuar

siendo un mero consumidor de seguridad a costa del aliado americano. Solo desde la completa autonomía estratégica, incluida la defensa, podrá la UE reconstruir una relación sana y sólida con EEUU, adecuada a la realidad actual, basada en la igualdad y la lealtad mutua, beneficiosa para ambas partes, y duradera.

Conclusión

En su primera comparecencia en el Parlamento Europeo, en diciembre de 2019, el alto representante Josep Borrell dijo que nuestra unidad es el requisito para nuestra supervivencia y que la UE está obligada a asumir un papel de superpotencia geopolítica para evitar convertirse en el terreno de juego de los demás. Difícilmente se podría expresar mejor nuestra realidad actual. Estamos asistiendo a una lucha geopolítica de poder descarnada. Para la UE, es vital un orden internacional basado en normas, porque en la ley de la selva tenemos poco que hacer, dado nuestro sistema, que nos hace más libres pero más vulnerables también. Rusia, a través de la política, China a través de la economía, y EE. UU. a través de ambos instrumentos intentan dividir a la UE, debilitarla, influir sobre la parte que encuentran más receptiva, para sacar provecho y hacer prosperar, a nivel mundial y también en Europa, sus intereses. Europa debe comenzar a actuar como una potencia mundial estratégica. O nos convertimos en un actor respetado, lo que pasa evidentemente por la unidad, o seremos un juguete en manos de los que luchan por el poder global.

Por supuesto, la prioridad ahora es recuperarse de los estragos causados por la pandemia, esperemos que con un acento en el equilibrio social que faltó en la crisis de 2008-2012. Habrá que aprovechar esta crisis para construir la Europa social sobre la que se ha producido tanto debate, y que ha producido tan menguados resultados hasta ahora. A esta acción indispensable habrá que añadir la relativa al cambio climático y la que se refiere al desarrollo de la economía digital, que ya habían sido señaladas como prioritarias por la nueva

Comisión antes de la llegada del coronavirus. Son tres grandes desafíos que hay que afrontar. Pero es imprescindible añadir uno más: el reto global, la proyección de la UE como actor único en el escenario planetario, con una sola voz y con autonomía estratégica. Porque, sin esto, los otros objetivos no se cumplirán, o su cumplimiento estará siempre sujeto a lo que decidan otros.

El camino es arduo y no será corto. Como decíamos al principio, hay diferencias importantes de percepción estratégica, Gobiernos que creen que todavía pueden tener un papel propio relevante en el mundo y disfunciones institucionales. Poner de acuerdo a 27 estados es

complicado. Y excesivamente lento, en un mundo en el que hay que reaccionar cada vez con más rapidez. Es necesario abandonar la regla de la unanimidad. No será fácil convertir a la UE en un actor global fuerte, creíble y autónomo. Pero es una necesidad ineludible, porque ahí se juega buena parte del bienestar y la seguridad de nuestros ciudadanos, y es además un proyecto hermoso que vale la pena abordar, porque de él depende también que en el futuro tengamos —no solo los europeos, sino todos— un mundo más estable, más pacífico y más justo.

Brexit: retirada del Reino Unido y negociación de la relación futura

Mercedes Guinea Llorente

Introducción: Brexit, Acto I y Acto II

Abordamos en este informe un año más un nuevo capítulo de la saga del Brexit. Este año queremos hacer un doble ejercicio: el análisis de los dos procesos políticos diferentes que constituyen el Brexit. El primero, que podemos denominar Acto I, transcurre desde el referéndum de 2016 hasta el 31 de enero de 2020, es un proceso político de naturaleza constitucional, dado que el objeto de esa negociación lo constituye el cambio de la *polity* europea y en el sentido contrario al habitual, hacia una reducción del número de Estados miembros que la componen¹. En este análisis haremos un balance político global de este proceso constitucional de reducción

El 1 de febrero de 2020, fecha de retirada efectiva del Reino Unido (RU), la mutación europea se ha producido, aunque no ha culminado. La Unión Europea (UE) vuelve a contar con 27 Estados. Ha reducido su territorio, su población y su riqueza y el Reino Unido se ha convertido en un Estado tercero para la UE. Esta realidad aún no es muy perceptible, ya que tiene efectos jurídicos retardados, dado que, a lo largo del año 2020 se ha puesto en marcha un periodo transitorio, por el cual se sigue aplicando de manera excepcional el Derecho de la UE al RU.

Este 2020 ha dado comienzo una nueva negociación entre la UE y el RU —el Acto II del Brexit—, en la cual se está discutiendo el marco jurídico que regulará las relaciones mutuas a partir del 1 de enero de 2021, en que habrá finalizado el periodo transitorio. Es una negociación de una naturaleza sustancialmente diferente, internacional, con un tercer Estado y su objeto es considerar una posible asociación con el mismo, que abarque los ámbitos económicos, políticos y de seguridad. Nuestra perspectiva será, como siempre, la de la UE, teniendo en cuenta especialmente las peculiares características de su modelo político, a medio camino entre una organización internacional y un sistema político propio.

¹ El Acto I del Brexit lo hemos abordado en distintos capítulos de los Informes sobre el Estado de la UE de los últimos años. Véase Guinea Llorente, M.: "El *brexit*: las negociaciones de retirada del Reino Unido de la Unión Europea", en: López Garrido, D. (dir.), *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2017. Relanzar Europa*, Madrid, Fundación Alternativas-Friedrich Ebert Stiftung, 2017, pp. 105-114; Guinea Llorente, M.: "Las negociaciones del *brexit* en la primavera de 2018: avances y perspectivas futuras", en: López Garrido, D. (dir.), *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2018. Los Estados europeos ante las reformas de la Unión*, Madrid, Fundación Alternativas-Friedrich Ebert Stiftung, 2018, pp. 55-67; Guinea Llorente, M., "La incertidumbre del *brexit*: *quo vadis Britannia?*", en: López Garrido, D. (dir.), *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2019. El Parlamento Europeo ante unas elecciones trascendentales*, Madrid, Fundación Alternativas-Friedrich Ebert Stiftung, 2019, pp. 123-134.

Brexit Acto I: retirada del RU con tratado

El 1 de febrero de 2020, casi cuatro años después del referéndum sobre el *brexit*, entraba en vigor el Tratado de Retirada del RU de la UE y se producía efectivamente la tan anunciada salida del RU de la estructura política europea². También culminaba un proceso constitucional inédito y complejo, el de la primera reducción de la UE. Y de la mejor manera posible, ya que al final se logró cerrar la negociación, ratificar el acuerdo por las dos partes y lograr que la retirada del RU estuviera jurídicamente regulada.

La renegociación de Johnson

La salida con un tratado que la regulara fue realmente azarosa, debido a la crisis constitucional existente en el RU como consecuencia de la división de las fuerzas políticas en torno a esta cuestión. Aunque no podemos detenernos sobre estas vicisitudes, que se alargaron a lo largo de todo el año 2019, sí es preciso recordar que el periodo de negociación tuvo que ser extendido en tres ocasiones diferentes y la salida aplazada a tres fechas distintas³. El *impasse* solo pudo resolverse por la sustitución de Theresa May por Boris Johnson al frente del Gobierno británico en junio, la renegociación del Acuerdo de Retirada y la convocatoria de elecciones anticipadas el 12 de diciembre de 2019 como vía indirecta para desbloquear su aprobación por el Parlamento británico.

² Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DO C 384I, de 12.11.2019, p. 1.

³ Véase: Consejo Europeo (art. 50): *Decisión tomada de acuerdo con el Reino Unido por la que se prorroga el plazo dispuesto por el artículo 50, apartado 3, del TUE*, 22 de marzo de 2019, (EUCO XT 20006/19); Consejo Europeo (art. 50): *Decisión tomada de acuerdo con el Reino Unido por la que se prorroga el plazo dispuesto por el artículo 50, apartado 3, del TUE*, 11 de abril de 2019, (EUCO XT 20013/19); Consejo Europeo (art. 50): *Decisión tomada de acuerdo con el Reino Unido por la que se prorroga el plazo dispuesto por el artículo 50, apartado 3, del TUE*, 28 de octubre de 2019, (EUCO XT 20024/2/19 REV 2).

Las modificaciones al Tratado de Retirada que introdujo Johnson respecto al de May no son muy numerosas, aunque sí de importante calado político y jurídico. La más relevante es relativa al Protocolo de Irlanda del Norte, dado que el alineamiento regulatorio con la UE aceptado por May había sido objeto de relevantes críticas por parte de los *brexiteers* duros, que lo entendían como una cesión inasumible en materia de soberanía. El modelo de Johnson establece un sistema de doble jurisdicción para Irlanda del Norte, por el cual las mercancías que circulen entre RU y este territorio que vayan a quedarse en él se registrarán por el Derecho británico, pero para las que tengan como destino la República de Irlanda se aplicará el Derecho de la UE, lo que supone en el caso de estas últimas la necesidad de crear una frontera en el Mar de Irlanda y realizar trámites aduaneros.

El otro aspecto diferencial es el relativo al compromiso con el mantenimiento de los estándares normativos europeos (cuestión conocida en el argot como *level playing field*), compromiso jurídicamente aceptado por May en el Tratado de Retirada, que Johnson traslada a la Declaración Política, sin efectos jurídicamente vinculantes. Esto reafirma un modelo diferente de Brexit entre Johnson y May, dando prioridad este a las motivaciones políticas ligadas a la soberanía frente al perjuicio económico.

Una valoración política de la negociación

La salida del RU ha sido la primera (y esperemos que la última) y, como en todo proceso de naturaleza constitucional, son pocas las reglas escritas y muchas las que han surgido en la negociación práctica. En el proceso de negociación de la retirada, dada la dura posición del Gobierno británico, que pretendía “tener el pastel y comérselo”, desde la UE se tomó conciencia de que una mala negociación podía destruir la integración europea. De hecho, si el RU conseguía unas condiciones como no miembro equivalentes a las de miembro recuperando su soberanía, inmediatamente otros Estados miembros le seguirían, sin que hubiera incentivos para continuar en

la UE y cumplir con el Derecho acordado por todos. De ahí que, desde el mismo momento del referéndum, Estados miembros e instituciones hicieran un frente común para negociar como un todo, sin fisuras, y proteger así la UE de una erosión que podía resultar letal. Por la parte europea, la característica de todo el proceso ha sido la unidad, entre los Estados miembros dentro de las instituciones intergubernamentales y con las otras instituciones comunes.

Desde los primeros pasos del proceso, se consensuaron una serie de reglas, verdaderas líneas rojas por la parte europea, con la única finalidad de proteger el modelo político europeo. Unas atañen al procedimiento de negociación y otras a la sustancia de la misma. Han surgido del mandato de negociación, formalmente adoptado por el Consejo Europeo, pero emanado de un consenso previo con las otras dos instituciones, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Esas reglas, que se han extendido igualmente a la segunda negociación, son: el equilibrio de derechos y obligaciones de Estados miembros y no miembros; la diferencia en el estatuto de miembro y de no miembro; la unidad de las cuatro libertades que conforman el Mercado Interior; la preservación de la autonomía política y jurídica y el buen funcionamiento de la UE; y la evitación de la alteración de las relaciones con terceros.

En la conducción de la negociación es preciso alabar el trabajo realizado en esta primera fase por Michel Barnier y su equipo. Desde un punto de vista interno, su obsesión por mantener la cohesión del bloque comunitario a través de la transparencia, el contacto cotidiano con las instituciones y los Estados miembros ha resultado clave para evitar los intentos del RU de negociar bilateralmente y de aplicar la regla del "divide y vencerás". Desde el punto de vista de la negociación, el control del procedimiento (el desdoblamiento de las negociaciones en dos fases sucesivas: retirada y asociación) y la fijación de la agenda le han dado importantes ventajas que se han traducido en el éxito de tener una retirada con tratado, que minimiza en mucho los perjuicios, tanto para Estados como para particulares. Su ca-

pacidad técnica le ha permitido liderar cada discusión, y de hecho se trabajó desde el inicio sobre los textos jurídicos propuestos por la Comisión, lo que *de facto* ha supuesto que se ha discutido desde la perspectiva de los intereses europeos, no los británicos.

La UE-1: efectos políticos de la reducción

El Brexit y la reducción a una UE-1 supone en términos cuantitativos indudablemente un debilitamiento de la UE y una pérdida de su peso específico a escala internacional. Desde el 1 de febrero, la UE ha perdido a uno de sus grandes Estados, su segunda economía y un actor internacional de peso, miembro permanente del Consejo de Seguridad. Su población se ha visto reducida de los cerca de 512.400.000 habitantes anteriores a 444.570.000 habitantes, es decir, el mercado europeo pierde a cerca de 62 millones de consumidores con un relevante poder adquisitivo⁴. Su producto interior bruto, por el solo efecto de la salida de los británicos, se ha contraído en un 15,2%, a 13 billones de euros, lo que nos pone por detrás de Estados Unidos. En términos comerciales, la UE ha experimentado una reducción en un 14,1% de sus exportaciones con el resto del mundo y de un 13,6% de sus importaciones, lo que tiene importantes efectos en su músculo como potencia comercial.

Los efectos cualitativos, aunque son más difíciles de ver en un primer análisis, no pueden ser desdeñados. La salida del RU también afectará a la UE en aspectos como la cultura y la filosofía política del conjunto, los equilibrios de poder, los liderazgos, las relaciones con terceros, la decisión y los vetos o los desafíos planteados por la discontinuidad del territorio.

⁴ Todos estos datos han sido calculados a partir de los ofrecidos por Eurostat en: Eurostat: *Key figures on Europe, 2019 Edition*, Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10164469/KS-EL-19-001-EN-N.pdf/33ab6c0c-a0c6-5294-3948-b1fb9973d096> (última consulta: 2 de septiembre de 2020).

El Brexit y la reducción de la UE han sacado a la luz indudablemente algunas de las debilidades del proceso de integración europea. La primera de ellas es que la falta de cohesión de los Estados miembros en torno al proyecto político termina planteando problemas y que no se puede arrastrar indefinidamente a los reacios. La segunda es la falta de conocimiento sobre la UE de sus ciudadanos y la falta de conexión que hace que estos sean proclives a creer cualquier mensaje que lancen los populistas sobre ella. Estos dos problemas, que plantean en definitiva déficits de socialización de la integración, no han desaparecido con el Brexit, por lo que Estados e instituciones harían bien en reflexionar sobre ellos e intentar encontrar soluciones antes de que exploten en nuevas crisis.

Sin embargo, y aunque parezca paradójico, el proceso de reducción en su conjunto ha supuesto un fortalecimiento de la UE, en la medida en que sus Estados e instituciones, enfrentados a un momento de la verdad, han optado por proteger este sistema político. En los últimos años, llenos de turbulencias políticas y de crisis, donde los Estados miembros no siempre han estado de acuerdo, el Brexit ha sido la excepción, donde todos se han alineado detrás del negociador Michel Barnier, con un respaldo absoluto y sin fisuras a su actuación.

El Brexit, además, ha supuesto en los últimos años un relanzamiento de la integración en nuevas áreas—defensa y política social— y por dos motivaciones diferentes⁵. La primera de ellas por la necesidad de los Estados miembros de demostrar que la integración sigue viva y vital, y que es capaz de responder a las necesidades de sus ciudadanos. La segunda porque en las áreas donde se han dado los pasos adelante el RU había ejercido en el pasado su veto, por cuestiones de soberanía en el caso de la defensa, y de diferente modelo en el caso de

la política social. En estos dos ámbitos, el desembarazarnos del “perro del hortelano” ha permitido los primeros pasos en nuevas áreas de integración.

Igualmente se mantiene que los términos del debate sobre la adopción del Next Generation Europe, fondo de recuperación económica conjunta debida a la crisis de la covid-19, nunca hubieran sido los que fueron de haber estado los británicos alrededor de la mesa de negociación⁶. Se duda, con toda la razón, que estos hubieran aceptado ese momento hamiltoniano que supone el endeudamiento conjunto para financiar la reconstrucción, paso adelante de un enorme calado en la soberanía europea y en la solidaridad entre los europeos. La UE-1, en definitiva, es más débil porque es más pequeña y menos rica, pero a la vez es más fuerte, porque sus miembros están más cohesionados y están demostrando una mayor capacidad de actuación.

Brexit Acto II: la negociación sobre la relación futura en tiempos de COVID-19

Con la salida del RU, el Brexit como tal no se ha apeado de la agenda política de la UE, sino que ha entrado en una nueva etapa, la que denominamos Acto II. Esta segunda fase, desde el 1 de febrero de 2020, es sustancialmente diferente a la primera. Ya no se negocia con un Estado miembro en un proceso de naturaleza constitucional, es decir, sobre la configuración política de la UE. Ahora es con un tercer Estado, que ya no está presente en las instituciones europeas, en un proceso de naturaleza internacional regulado por los artículos 217 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la UE. El objeto de la negociación también es diferente, ahora versa sobre las relaciones futuras que existirán entre la UE y este.

En principio, la negociación no tendría que resultar sustancialmente diferente de otra cualquiera de las que

⁵ Estudiamos esta cuestión en: Guinea Llorente M. y Díaz Lafuente, J.: *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*, Madrid, Movimiento Europeo y Marcial Pons, 2019.

⁶ Consejo Europeo: *Conclusiones de la reunión extraordinaria*, 17-21 de julio de 2020, (EUCO 10/20).

han conducido a cada uno de los cientos de acuerdos internacionales de los que la UE es parte. Sin embargo, el punto de partida, la discusión y la finalidad son los opuestos. Cualquier negociación, sea comercial o política, parte de sistemas jurídicos muy diferentes entre sí que se quieren aproximar con el incentivo de obtener ganancias por las dos partes. En este caso, la situación es la inversa: en los ámbitos en discusión se parte de sistemas jurídicos idénticos, llamados a separarse y la finalidad es intentar mantener relaciones de interdependencia a pesar de la divergencia progresiva de normas que se producirá. La primera decisión de retirarse conlleva una desintegración y el actual deseo del RU de ir aprobando normas propias irá incrementando esa desintegración. La finalidad de esta negociación no es obtener ganancias, sino limitar las inevitables pérdidas. Y hay que tener en cuenta que, si no existen ganancias evidentes que vender en casa, será muy difícil para cualquier negociador aceptar concesiones.

Punto de partida: el periodo transitorio

Aunque jurídicamente el RU dejó de ser un Estado miembro el 1 de febrero de 2020 y, según el artículo 50 del TUE esto implica que los Tratados y el Derecho de la UE dejan de aplicarse a este Estado, en el Tratado de Retirada se pactó, a petición del RU, un periodo transitorio. Este supone que, excepcionalmente, el Derecho de la UE sigue aplicándose en el RU, aunque este ya no sea miembro. El periodo transitorio se concibe con la finalidad de facilitar a la Administración británica, a los negocios y a los particulares una adaptación suave, con la intención inicial de que sirviera de puente hasta el marco de relación futuro regulado en un futuro acuerdo de asociación. Se deseaba evitar así tanto los vacíos jurídicos y la inseguridad como los costes derivados de la acomodación a marcos jurídicos diferentes en un corto periodo de tiempo.

Durante el periodo transitorio, el RU mantiene todos sus derechos y obligaciones bajo el Derecho de la UE,

salvo en los aspectos de participación institucional. Es destinatario de las políticas de la UE como hasta este momento y sigue siendo parte de los tratados internacionales suscritos por la UE con terceros. No obstante, durante este periodo es libre para negociar por su cuenta tratados internacionales con terceros en ámbitos competencia de la UE, que no podrán entrar en vigor hasta la finalización de esta fase transitoria.

Dada su finalidad, el periodo transitorio se concibe para durar el mismo tiempo que la negociación y hasta la vigencia del nuevo marco jurídico. Por ello, el Tratado de Retirada inicialmente lo extiende hasta el 31 de diciembre de 2020, pero incluye en su artículo 132 la posibilidad de que el Comité Mixto, órgano encargado de la aplicación del Acuerdo, pudiera extenderlo uno o dos años en una decisión que debía adoptarse antes del 1 de julio de 2020. Sin embargo, el Gobierno británico decidió unilateralmente no solicitar esa extensión por entender como contrario al interés británico seguir vinculados más tiempo a la UE⁷. Desde la parte europea se defendió la necesidad de extender ese periodo hasta dos años⁸, visto que no había progresos en las negociaciones con la finalidad de poder lograr un acuerdo y garantizar la seguridad jurídica a todas las partes.

Para los expertos la necesidad también es evidente⁹, no obstante, el Gobierno británico, una vez más, decidió priorizar la soberanía sobre los perjuicios económicos.

⁷ Así, el negociador británico, David Frost, afirmaba en un tuit: "Extending would simply prolong negotiations, create even more uncertainty, leave us liable to pay more to the EU in future, and keep us bound by evolving EU laws at a time when we need to control our own affairs. In short, it is not in the UK's interest to extend". Frost, D. [DavidGHFrost]. (16 de abril de 2020). Twitter: <https://twitter.com/DavidGHFrost/status/1250796638987333632>

⁸ Barnier, M.: *Remarks following round 3 of negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom*, 15 de mayo de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_895 (Última consulta: 30 de agosto de 2020).

⁹ Lowe, S.: "Why the UK should extend the transition period?", *Centre for European Reform*, 20 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.cer.eu/insights/why-uk-should-extend-transition-period> (última consulta: 30 de agosto de 2020).

Por tanto, si a la finalización del periodo transitorio no hay acuerdo en vigor, las relaciones con el RU pasarán a regirse por el Derecho Internacional existente en cada ámbito. Esto pone una presión desmedida sobre cerrar un acuerdo antes de fin de año, escenario que en cualquier contexto es ilusorio, dado que la experiencia europea nos muestra que los acuerdos de libre comercio han sido resultado de largos y complejos procesos de negociación.

Unas negociaciones difíciles interrumpidas por la crisis de la covid-19

Como establecía el Tratado de Retirada, las negociaciones sobre el acuerdo de asociación futura dieron comienzo poco tiempo después del Brexit. No se partía de cero, sino que las dos partes ya habían preacordado los objetivos, el alcance y los ámbitos de la negociación en la Declaración Política sobre las relaciones futuras negociada y aprobada al mismo tiempo que el Tratado de Retirada¹⁰. Esta Declaración no tiene efectos jurídicos vinculantes, pero sí suponía un importante punto de partida para avanzar las discusiones. Se propone como objetivo una asociación estrecha y ambiciosa en ámbitos económicos y de seguridad, que se apoye en valores y principios comunes y que permita mantener las interdependencias existentes¹¹.

Respetando la filosofía de la Declaración y en el marco de las orientaciones previas del Consejo Europeo¹², el Consejo de la UE adoptó el mandato de negociación y las directrices el 25 de febrero siguiendo

la propuesta de la Comisión¹³. Las directrices del Consejo desarrollaban la filosofía de la Declaración, detallando ya los diferentes elementos. Se propone alcanzar un marco jurídico único de negociación que incluya una asociación económica ambiciosa, con base en un acuerdo de libre comercio, siempre y cuando se respeten condiciones regulatorias equivalentes que permitan garantizar una competencia justa; esto es lo que se conocer en el argot como el *level playing field*.

Ese acuerdo debe incluir también un acuerdo de pesca que garantice el acceso mutuo a las aguas y cuotas estables, así como un marco de cooperación ambiciosa y estable en temas como la cooperación policial y judicial y la política exterior, la seguridad y la defensa, que se apoyen en valores comunes como la protección de los derechos humanos. La UE además persigue que este único acuerdo regule una estructura de gobernanza que vele por su aplicación, sea capaz de adaptarlo en el tiempo y resuelva las diferencias que puedan darse. El Consejo subordinó el avance en las negociaciones al pleno respeto y correcta implementación del Acuerdo de Retirada.

La nueva Comisión decidía mantener al frente de la negociación a Michel Barnier, prolongándose también las estructuras institucionales de gestión y las dinámicas de relación que se generaron en la etapa anterior y que tan buenos resultados dieron. El mandato adoptado por el Consejo coincide plenamente con los términos que el Parlamento Europeo plantea para la nueva asociación¹⁴. En esta nueva fase de la negociación se repite, una vez más, la sintonía entre las posiciones de las tres instituciones, y el respaldo de los Estados miembros, mante-

¹⁰ *Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido*, DO C 384I, de 12/11/2019, pp. 178-193.

¹¹ En el informe del año pasado analizamos los aspectos más significativos de la Declaración Política que había acordado May, y que fue aceptada por Johnson, sin sufrir alteraciones significativas. Véase: Guínea Llorente, M.: "La incertidumbre del *brexit*...", *op. cit.*, pp. 128-130.

¹² Consejo Europeo (Art. 50): *Orientaciones*, Bruselas, 23 de marzo de 2018 (EUCO XT 20001/18).

¹³ Véase respectivamente: Council of the EU: *Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement*, Bruselas, 25 de febrero de 2020 (5870/20) y Council of the EU: *Annex to Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement*, 25 de febrero de 2020 (5870/20 ADD1REV3).

¹⁴ Parlamento Europeo: *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2020, sobre el mandato propuesto para las negociaciones de una nueva asociación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, Estrasburgo, 12 de febrero de 2020 (B9-0098/2020).

niéndose el frente unido que caracterizó la primera etapa del Brexit.

En paralelo, el Gobierno británico también aprobó su propia posición de negociación¹⁵. Las primeras diferencias se hacían evidentes. En vez de un único acuerdo, el RU proponía un ambicioso acuerdo de libre comercio en línea con el de Canadá, más un número indeterminado de acuerdos sectoriales en otras cuestiones. Se hacía un gran énfasis en todas las cuestiones ligadas a la soberanía e independencia británica, afirmándose que no se aceptaría ningún acuerdo que obligase a alinearse con las normas o las instituciones europeas. Finalmente, llamaba poderosamente la atención el hecho de que los asuntos ligados a la política exterior, seguridad y defensa se omitieran.

Se celebró la primera ronda de negociación durante la primera semana de marzo, donde además de reunirse los negociadores principales (Barnier por la UE, David Frost por el RU), se pusieron en marcha 11 grupos de trabajo técnicos para abordar los diferentes ámbitos de las negociaciones¹⁶. No había ningún grupo de trabajo sobre temas de política exterior por la oposición británica a negociar ningún acuerdo sobre esta materia, lo que ya fue un primer varapalo para los europeos. Como reportó Barnier, esta primera ronda sirvió para explicar las posiciones, identificar puntos de convergencia y clarificar divergencias¹⁷. Sin embargo, también afloraron diferencias calificadas por él como “muy serias” en torno a cuatro puntos: la equivalencia de condiciones o *level playing field* no aceptada por los británicos; la coopera-

ción policial y judicial en temas penales que debe estar sustentada en garantías suficientes de respeto de los derechos fundamentales; la estructura del acuerdo, uno único o múltiples sectoriales; y el acuerdo pesquero que los británicos quieren que se renueve año a año.

La emergencia de la pandemia de la covid-19 a mediados de marzo supuso un parón en la negociación y las siguientes rondas no se retomaron hasta la semana del 20 de abril, celebrándose mediante videoconferencia. Al no permitir el contacto directo, este método no es especialmente favorable para facilitar negociaciones. Entre abril y junio se produjeron tres rondas que, más que producir avances reales, no hicieron más que subrayar las diferencias en los cuatro temas nucleares, y la frustración del negociador Barnier al constatar que el RU se obcecaba en apartarse de lo que previamente había aceptado en la Declaración Política¹⁸.

El 15 de junio de 2020 se celebró, tal y como estaba previsto en la Declaración Política, una cumbre política de alto nivel entre la UE y el RU también por videoconferencia. La UE estuvo representada por los presidentes del Consejo Europeo —Michel—, la Comisión —Von der Leyen— y el Parlamento Europeo —Sassoli— y el RU por el primer ministro Boris Johnson. Reiteraron su intención de alcanzar un acuerdo de principios pronto y decidieron intensificar las negociaciones durante el verano¹⁹. No se consiguió desbloquear, sin embargo, ninguno de los temas sustanciales de las negociaciones. Entre julio y agosto se han cubierto tres rondas más, que no han ofrecido nada más que la incompatibilidad entre las líneas rojas del RU (autonomía legislativa y judicial del RU y control de la pesca) y los objetivos negociadores de la

¹⁵ HM Government: *The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations*, febrero de 2020, CP211.

¹⁶ Estos grupos son: 1. Comercio de bienes; 2. Comercio de servicios e inversión y otras cuestiones; 3. Condiciones equitativas para una competencia abierta y leal; 4. Transporte; 5. Energía y cooperación nuclear civil; 6. Pesca; 7. Movilidad y coordinación de la seguridad social; 8. Cooperación policial y judicial en materia penal; 9. Cooperación temática; 10. Participación en los programas de la Unión; 11. Disposiciones horizontales y gobernanza.

¹⁷ Barnier, M.: *Remarks by Michel Barnier after 1st EU-UK negotiation round*, Bruselas, 5 de marzo de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_402 (última consulta: 30 de agosto de 2020).

¹⁸ Barnier, M.: *Remarks by Michel Barnier following round 4 of negotiation*, Bruselas, 5 de junio de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1017 (última consulta: 30 de agosto de 2020).

¹⁹ *EU-UK Statement following the High Level Meeting on 15 June 2020*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/15/eu-uk-statement-following-the-high-level-meeting-on-15-june-2020/> (última consulta: 30 de agosto de 2020).

UE para una frustración creciente de los negociadores europeos²⁰.

Y cuando iba a abrirse la negociación de septiembre, el Gobierno británico suelta la bomba de una nueva ley sobre el Mercado Interior que viola abiertamente el Protocolo sobre Irlanda incluido en el Acuerdo de Retirada²¹. El reconocimiento del propio Gobierno de este hecho ha minado la confianza de la UE en su contraparte lo que ya pone la puntilla a unas relaciones cada vez más deterioradas.

Perspectivas de futuro a modo de conclusión

La posibilidad de alcanzar un acuerdo para diciembre sobre la relación futura al día de hoy se percibe, salvo algunos observadores muy optimistas, como remota. Después de seis meses de negociación las posiciones de las dos partes sobre los elementos sustanciales de la relación se encuentran en las antípodas y no se han movido. Implican en los dos casos, además, a las líneas rojas que han formulado las partes. Por la parte europea, además, el Brexit ya no es el único tema, sino que ha quedado desplazado de la prioridad política por la pandemia.

Además, se ha producido en las últimas semanas un enrarecimiento del clima de negociación, y una pérdida de confianza hacia el Gobierno británico, por su desprecio hacia los compromisos adquiridos en el Tratado de Retirada, es decir, hacia el Derecho Internacional. En este Acto II del Brexit se ha evidenciado con claridad que el

modelo de Johnson no es el de May, y que aceptó la Declaración Política porque tenía prisa por cerrar este tema, pero que no tenía ninguna intención de respetarla. Johnson no desea aceptar ninguna limitación a la soberanía jurídica británica por una cuestión ideológica, aunque esto suponga graves pérdidas económicas.

Aun cuando la falta de acuerdo de asociación a 31 de diciembre suponga pérdidas para la economía europea y española, esto no es ni de lejos comparable a lo que hubiera podido suponer la retirada del RU sin acuerdo. Elementos muy sustanciales, como son los derechos de los ciudadanos, la continuidad de las relaciones jurídicas o el proceso de paz de Irlanda del Norte, quedan allí satisfactoriamente resueltos. De ahí el interés fundamental de la UE porque se respete lo pactado y, en caso de que no se haga, deberá utilizar todos los mecanismos jurídicos y judiciales a su alcance.

Vistas las pocas esperanzas de un acuerdo, la Comisión ha emprendido en los últimos meses un ingente trabajo de preparación de la contingencia, animando a los Estados miembros a que intensifiquen sus campañas de información y asistencia a todos los actores económicos y sociales afectados. Incluso en el próximo Marco Financiero Plurianual se ha previsto una partida para compensar a los perjudicados por el Brexit²².

Pese a todo lo anterior y por mucho que la relación con el Gobierno británico se enfríe, no podemos obviar que tarde o temprano será necesario volver a la mesa de negociación. El grado de interdependencia existente pronto hará evidenciar que comerciar bajo los términos de la OMC o tener que utilizar los mínimos de otras normas de Derecho Internacional produce enormes perjuicios y se replantearán nuevas negociaciones. Por ello, aunque el Acto II del Brexit pueda cerrarse con un sonoro fracaso, nada hace descartar que, pasado un tiempo, se tenga que abrir un Acto III.

²⁰ Barnier, M.: *Remarques de Michel Barnier suite au septième round de négociations*, Bruselas, 21 de agosto de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1511 (última consulta: 30 de agosto de 2020).

²¹ Sobre esta cuestión, véase: Barnard, C.: "The Internal Market Bill: When EU Law is not EU Law", *The UK in a changing Europe Commentary*, 10 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/the-internal-market-bill-when-is-eu-law-not-eu-law/> (última consulta 10 de septiembre de 2020).

²² La partida para hacer frente a las consecuencias adversas del Brexit ha sido dotada con 5000 millones de euros.

Recomendaciones

- Dadas las pocas probabilidades de que exista un Acuerdo de Asociación a 31 de diciembre, las instituciones europeas, los Estados y los actores económicos y sociales deben intensificar sus esfuerzos para prepararse para la contingencia.
- Las instituciones europeas deben utilizar todos los mecanismos para evitar las violaciones al Tratado de Retirada, tanto los contemplados en el propio tratado como otros informales.
- Dado que el RU es un Estado tercero y un relevante vecino, es preciso que la UE reflexione y formule una política exterior común, sólida y coherente hacia el mismo, que contemple la posibilidad de volver a las mesas de negociación para discutir un modelo de asociación.
- Considerando que la causa profunda del Brexit es la falta de socialización y europeización de sus élites y sociedad, la UE debe plantearse la necesidad de una estrategia sólida de comunicación hacia su ciudadanía, implicando a los Gobiernos como parte de esta.

La Unión Europea como actor indispensable en la lucha contra la covid-19 y su refuerzo en la política mundial

Francisco Aldecoa Luzárraga

Consideraciones generales

Desde el último artículo que publiqué hace año y medio en la anterior edición del estado de la Unión, el papel de la Unión Europea en el mundo se ha reforzado como consecuencia de las acciones que se han adoptado en la lucha contra el coronavirus y que ha tenido un efecto en el nuevo liderazgo internacional.

Ello es debido al nuevo ciclo político que nace como consecuencia de las elecciones de mayo de 2019 y donde la Unión Europea robustece su legitimidad, tanto originaria como de ejercicio, estableciendo como su principal objetivo internacional reforzar el papel de la Unión Europea en el mundo. Analizaré posteriormente la relevancia que está teniendo la expansión del coronavirus en el mundo, todavía completamente incontrolado. Este está sirviendo de catalizador para la profundización federal de la misma que explico en el punto cuatro.

A continuación, analizo la respuesta internacional frente a la covid-19, que permite a la Unión Europea un nuevo liderazgo como actor internacional y, para ello,

desarrollo la noción de autonomía estratégica y su extensión en el momento del coronavirus. Termino con la conclusión que es el título de este artículo. Es importante resaltar la relevancia que ha tenido la salida del Reino Unido de la Unión Europea el pasado 31 de enero, un mes antes de proclamarse la pandemia, para que la UE haya podido tener una respuesta unitaria profunda a través del Plan de Recuperación y, a su vez, con importantes consecuencias internacionales en la lucha contra la covid-19. Estas decisiones hubiesen sido imposibles con el Reino Unido dentro.

El nuevo ciclo político consecuencia de las elecciones del 23-26 de mayo de 2019 y el refuerzo del “papel de la UE en el mundo”

A lo largo de estos cuatro últimos años, la situación de la Unión Europea ha ido mejorando de forma sustantiva y de manera progresiva, especialmente desde el referéndum del Brexit del 23 de junio de 2016, ya que se con-

sigue una cohesión entre los Estados miembros, las instituciones y la ciudadanía, tal y como han reflejado los eurobarómetros sucesivos, que han verificado el acercamiento de la ciudadanía al proyecto europeo como no ocurría al menos en una década, o incluso en dos.

Por ello, no nos ha sorprendido nada que la participación de la ciudadanía en el conjunto de la Unión Europea, en las elecciones al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019, subiera 9 puntos de 42 % a casi 51 % de participación. Esta es una subida muy sustancial y que frena la caída sucesiva que se ha producido durante los últimos 20 años, encontrándonos con unos niveles equivalentes a las elecciones de antes de la ampliación, al centro y al este de Europa, es decir, las de 1999. Todo ello a pesar de que el Reino Unido y los países del Este están por debajo del 35 % de participación, sino la media estaría por encima del 60 %.

Como consecuencia de los resultados de las elecciones europeas del 23-26 de mayo de 2019 y de las decisiones adoptadas posteriormente por el Consejo Europeo del 20 de junio en torno a la nueva Agenda Estratégica 2019-2024, surgieron las propuestas de altos cargos adoptadas por el Consejo Europeo el día 2 de julio. En ella, se designó al liberal primer ministro de Bélgica, Charles Michel, como nuevo presidente del Consejo Europeo; se propuso a la ministra popular de Defensa de Alemania, Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea, que fue investida el 16 de julio por el Parlamento Europeo; y a la francesa Christine Lagarde como presidenta del Banco Central Europeo.

El Consejo propuso también al ministro de Asuntos Exteriores español, el socialista Josep Borrell, como alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, que recibió la aprobación de la Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo el 7 de octubre de 2019. De esa reunión, de manera informal, también surgió la propuesta para la presidencia del Parlamento Europeo, que finalmente fue elegido el 3 de julio por la misma Cámara, el socialista italiano David Sassoli. Con

todo esto, se dio por iniciado formalmente el nuevo ciclo político europeo, ya que de alguna manera los antecedentes del nuevo ciclo político habían empezado el 2016, como ya habíamos señalado.

En el discurso de investidura de la nueva presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, fue pronunciado el 16 de julio de 2019 y fue aprobada por el Parlamento Europeo, se establecen las líneas generales de su programa. Fue un discurso innovador, que recoge el espíritu de relanzamiento europeo y de cambio de paradigma, ya que se pasa de la concepción de unión de ciudadanos y de Estados a la unión de ciudadanos, visualizándose en la expresión que utilizó la presidenta: “Nací en Bruselas y me sentí europea antes de sentirme alemana y bajosajona. Por eso, nuestro propósito es unir y reforzar Europa”.

Durante todo el discurso se dirigió directamente a los ciudadanos y no a los Estados miembros, como hasta ahora era habitual. Es importante resaltar que la presidenta de la Comisión Europea obtuvo un respaldo ajustado de la Cámara, ya que obtuvo la mayoría absoluta por solo 9 votos, a pesar de las dudas que se habían manifestado en los últimos días. Después, ha ido aumentando esta mayoría como consecuencia de los acuerdos adoptados con los otros 3 principales partidos políticos que le apoyan, esto es, Socialistas, Liberales y Verdes, junto al Partido Popular.

Se ha confirmado la politización del sistema político de la nueva legislatura. Esta es consecuencia de la aplicación del Artículo 17.7 del TUE, que señalaba que el presidente de la Comisión tenía que ser propuesto teniendo en cuenta los resultados electorales. Se necesitaba también la aprobación del Parlamento Europeo y, por tanto, el control efectivo de la Comisión aumentaba. Estos resultados confirman esta politización, que implica que se está construyendo un espacio político común distinto a los de los Estados, ratificándose en la práctica que la Unión Europea es una Unión de Ciudadanos y Estados.

Los resultados electorales también confirman que el problema de los partidos populistas extremos y euroescépticos es un problema especialmente de los Estados

miembros y no tanto de la Unión Europea, ya que estos partidos ganan en Italia y el Reino Unido con mucha diferencia y, en Francia, con menos. Sin embargo, en el seno de la Unión Europea el Partido Identidad y Democracia, entre los que se encuentran Salvini y Le Pen (grupo político que está profundamente dividido), fueron el quinto grupo, con 73 eurodiputados, aunque existen eurodiputados entre el grupo de No Inscritos, los 29 eurodiputados presididos por Nigel Farage, el principal artífice de la celebración del Brexit. Estos desaparecieron con la salida del Reino Unido de la Unión Europea tras el Brexit, reduciendo el conjunto de la extrema derecha. Esta tiene, ahora, por tanto, una capacidad muy limitada en la gobernanza del Parlamento Europeo y en el conjunto del sistema institucional de la Unión Europea.

Tal y como preveían las encuestas, aunque no se reflejaba en nuestra opinión pública española ni en los medios de comunicación, casi el 70 % de los escaños se reparten en 4 grandes fuerzas políticas: Partido Popular con 179 eurodiputados, el Partido Socialista con 153 eurodiputados, Liberales con 106 eurodiputados y Verdes con 74 eurodiputados. Por tanto, hubo, desde el inicio, 512 eurodiputados con una misma visión estratégica sobre el futuro de la Unión Europea y dispuestos a compartir más soberanía. Esta proporción aumentó desde que se retiró el Reino Unido.

Con los resultados de las elecciones europeas se inicia el nuevo ciclo político, que no tuvo efectos prácticos completos hasta el 1 de diciembre de 2019, fecha en la que entró en vigor el mandato de la nueva Comisión Europea. En esta fecha, en principio, ya se tenía que haber retirado el Reino Unido, aunque se optó por una tercera prórroga de tres meses, es decir, hasta el 31 de enero de 2020. Sin embargo, se confirma el apoyo de las fuerzas políticas citadas anteriormente y, asimismo, que el relanzamiento europeo que se venía produciendo durante los tres últimos años, desde el 23 de junio de 2016, referéndum del Brexit, seguirá manteniéndose independientemente de la situación del Reino Unido.

En todo caso, se confirma que la retirada del Reino Unido está siendo una oportunidad para el relanzamiento

de la Unión Europea. Y que la retirada de un país miembro es casi tan difícil como la entrada. Y su retirada no está teniendo efecto alguno en otros miembros, tal y como se pensaba al principio, ni está teniendo peso en el diseño del nuevo ciclo político europeo. Asimismo, se ha pasado en tres años de considerar que el Brexit iba a producir una crisis existencial en la UE a entender que el mismo puede llevar la “crisis existencial” al Reino Unido. Ya que se ha planteado la reunificación de Irlanda del Norte, así como la convocatoria de un segundo referéndum para la retirada de Escocia del Reino Unido en 2021, lo que implicará el fin del Reino Unido como Estado único, en caso de que ganen los independentistas.

La nueva Comisión Europea presidida por la Sra. Ursula von der Leyen quedó constituida definitivamente después de la sustitución de los tres Comisarios censurados por el Parlamento Europeo; con ello se confirmó el nuevo ciclo político. La Comisión está compuesta por 27 comisarios pertenecientes a las cuatro fuerzas políticas que representan el 70 % de la Cámara: nueve socialdemócratas (pertenecientes a España, Portugal, Italia, Países Bajos, Malta, Luxemburgo, Finlandia, Suecia y Eslovaquia), nueve populares (pertenecientes a Letonia, Alemania, Bulgaria, Austria, Grecia, Irlanda, Croacia, Chipre y Rumanía), 6 liberales (pertenecientes a Dinamarca, Bélgica, Francia, República Checa, Eslovenia y Estonia), 1 verde (perteneciente a Lituania), 1 conservador (perteneciente a Polonia) y 1 independiente (perteneciente a Hungría). Recientemente, el 7 de septiembre, se sustituyó el comisario irlandés, por la quién era vicepresidenta del Parlamento Europeo, Mairead McGuinness, que toma la cartera de servicios sociales, perteneciente a Dombrovskis, quien a su vez pasa a ser comisario de comercio, con lo que queda una Comisión Europea casi paritaria (14-13).

La estructura de esta Comisión Von der Leyen está dirigida por tres comisarios vicepresidentes ejecutivos y el alto representante y vicepresidente de la Comisión Europea, además de otros cuatro vicepresidentes. Estos primeros vicepresidentes, anunciados previamente por la Comisión Europea, reflejan las cuatro grandes priori-

dades de la nueva Agenda Estratégica, que se basa en tres ejes internos y en un eje internacional. Los internos son: 1) “Pacto Verde Europeo”, liderado por el vicepresidente ejecutivo primero, Frans Timmermans, que va a tratar de vertebrar una agenda verde muy ambiciosa, donde coordinará a siete comisarios; 2) “Una economía que funcione en pro de las personas”, encabezado por Valdis Dombrovskis, que coordinará seis comisarios y tratará de recuperar el modelo social europeo, y 3) “Una Europa adaptada a la era digital”, dirigida por Margrethe Vestager, con cinco comisarios bajo su responsabilidad con el objetivo de hacer una Europa más competitiva tecnológicamente.

El eje internacional está dirigido por el alto representante y vicepresidente, Josep Borrell, que tiene como objetivo “hacer una Europa más fuerte en el mundo” y, por tanto, coordinará a otros cinco comisarios que tienen una dimensión internacional. Esta estructura tiene como objetivo reformar a la Unión de forma profunda para poderla hacer más competitiva económica y tecnológicamente, y reducir el *gap* con Estados Unidos y China, sin olvidar el modelo social europeo con objeto de hacer posible la mejora de la presencia internacional. Era indispensable, por tanto, una reforma interna profunda de la Unión Europea para alcanzar estos objetivos.

Por último, hay que resaltar también que, como reflejo del nuevo ciclo político, el compromiso de esta Comisión es hacer un cambio profundo de su organización y de sus políticas, para alcanzar objetivos innovadores que permitan hacer a la Unión mucho más competitiva económica, comercial, social y tecnológicamente. También es su compromiso la decisión de poder abordar cambios en los tratados, que permita resolver los límites que estos tienen en varios ámbitos, con objeto de conseguir estos objetivos tales como Democracia, Unión Fiscal, Política Exterior de seguridad y Defensa, Migraciones... Para ello, la presidenta de la Comisión Europea se comprometió a convocar una Conferencia Europea ya en 2020, con participación ciudadana, para abordar la reforma constitucional, es decir, de los tratados, y se encargó a la Vicepresidenta Croata de este cometido.

La expansión todavía incontrolada del crecimiento del coronavirus en el mundo

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaraba oficialmente la pandemia mundial (“Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”, según la RAE) por la covid-19, hace poco más de seis meses, el 11 de marzo, Europa y el mundo ha sido azotado de una manera muy contundente sin precedentes, desde al menos un siglo, con la mal llamada “gripe española” en 1918, que se llevó por delante a alrededor de 50 millones de personas.

A nivel europeo, la pandemia está bastante controlada, a pesar de los últimos rebrotes en el mes de septiembre; y el epicentro ha pasado a América, tanto del norte como del sur, donde las cifras se disparan. Así, podemos resaltar que, al día de hoy, la expansión alcanza a más de 400.000 nuevas personas diarias infectadas en el mundo y más de 7000 fallecimientos diarios, mientras que en la Unión Europea no llega a diez mil de infectados y los fallecimientos están alrededor de medio millar. Es decir, alrededor del 10 % en los contagios y posiblemente la mitad en los fallecimientos. Los contagios son muy altos debido al incremento en los controles y las pruebas PCR que en otras áreas geográficas.

Lo más grave es que la pandemia, a día de hoy, a los seis meses de su declaración, está en su peor momento, por ahora, y expandiéndose y creciendo de forma incontrolada a nivel mundial. Concretamente, en los últimos tres meses pasó de 11 a 32 millones, es decir, se ha multiplicado por tres. Por lo tanto, se está reduciendo el tiempo que tarda en incrementarse un millón de infectados. Actualmente son un millón los fallecimientos oficiales, pero se calcula que las cifras reales son al menos el doble, dado que en los países con poco desarrollo las estadísticas demográficas de los vivos no son buenas y peores las de los muertos.

Las estimaciones más prudentes en un año, ya que es el primer momento en que se estima haya una vacuna de aplicación cuasi universal, son que se habrán multi-

plicado las cifras anteriores al menos por tres o por cinco. De tal manera que serán alrededor de varios cientos de millones los infectados y bastantes más de 10 millones de fallecimientos. Durante el año 2020 se espera que sean alrededor de 50 millones de infectados y más de 2 millones de fallecidos. Sin embargo, esta pandemia, de momento, está produciendo una letalidad equivalente a los muertos en conflictos armados en 2018 según la OMS, que fueron algo más de un millón, posiblemente alcanzando a los 3 millones de víctimas mortales en accidentes de tráfico; e inferiores, de momento, a los 8 millones de fallecidos por tabaquismo según la OMS en el año 2019 y desde luego no llega a los 18 millones de fallecidos por hambre en el año 2019 según la FAO.

Con estas cifras se puede comprobar que el peso que tendrá Europa en esta pandemia, que ha llegado a ser su epicentro, con el 80 % de infectados y fallecidos en los meses de marzo y abril, alcanzará tasas mínimas mundiales, ya que en el cómputo total del año 2020 probablemente estarán en torno al 5 %. A pesar de que los datos que se dan del resto del mundo, y especialmente en China, están muy por debajo de la realidad, entre otras cosas porque es muy difícil su medición en estos países.

Es decir, desde Europa se está controlando, en gran medida, la epidemia, pero no así en el mundo, ya que esta está en su peor momento, por ahora. En España no tenemos esta percepción suficientemente clara de que en la Unión Europea este *tsunami* está pasando y, a pesar de su gran dolor y del gran número de víctimas que deja tanto de afectados, alrededor de 3 millones, y cerca de 200.000 fallecidos, tendrán una relevancia limitada en las cifras mundiales. Sin embargo, ha producido un efecto político tremendo en la medida en que estamos haciendo frente al mismo con relativo acierto y rapidez, al menos si comparamos con otras crisis, como la del 2008 o si lo comparamos con las respuestas que están dando los otros actores internacionales.

Profundización política de la UE como consecuencia de la covid-19 que se confirma en el Plan de Recuperación

En los últimos meses se ha producido una aceleración poco frecuente en la construcción europea, a consecuencia de la pandemia mundial provocada por el coronavirus. Esta aceleración ha permitido un salto equivalente al del trabajo de varias legislaturas, en poco menos de un año desde el comienzo de la nueva Comisión. Con objeto de hacer frente a las consecuencias, tanto sociales como económicas, causadas por la covid-19, la Unión Europea y los Estados miembros se han unido para hacer frente de una manera coordinada y conjunta a la salida de esta crisis epidémica a través de la profundización de su modelo económico, político y social. Propongo siete fases que se han producido desde el inicio del mandato de la Comisión condicionadas desde la segunda por la declaración de la OMS del Coronavirus como pandemia mundial el 11 de marzo de este año:

a. Rumbo claro de la Unión antes de la llegada del coronavirus

La UE se enfrentó a la epidemia en el momento en el que tenía un rumbo claro y se estaba afianzando como actor global, tanto en la perspectiva interna como en la internacional, como consecuencia del nuevo ciclo político. Este ciclo político es fruto de los resultados de las elecciones de mayo de 2019, tal y como hemos visto, y la nueva Comisión Europea, que nace del compromiso político derivado de las elecciones, y es presidida por Ursula von der Leyen. La nueva Comisión había iniciado su mandato el 1 diciembre de 2019, con una gran legitimidad, ya que contó con el apoyo del 60 % de la cámara en su investidura el 27 de noviembre del 2019.

Por lo tanto, la crisis del coronavirus llegó en el momento en el que la UE estaba empezando a aplicar su nuevo programa político. Esta tenía unas prioridades que no solo son compatibles con la salida de la crisis de

salud, económica y social, sino que sirven para enfrentarse a ellas. El objetivo internacional era hacer “una Europa más fuerte en el mundo”. La covid-19 está facilitando la aplicación de las prioridades de esta nueva Comisión. Es decir, se está convirtiendo en un catalizador que ayuda y acelera el cumplimiento de las prioridades programáticas establecidas, especialmente, la de reforzar su protagonismo mundial.

b. Descoordinación y decisiones unilaterales

Durante las últimas semanas de febrero y el inicio de marzo, hubo tres semanas en las que los Estados miembros y la Unión mantuvieron un cierto desconcierto, ya que los Estados miembros tomaron cada uno las decisiones oportunas sin consultar a los demás y las instituciones de la Unión tuvieron poco protagonismo. Esta situación tuvo una gran repercusión en los medios y originó un cierto nacionalismo, ya que las respuestas por parte de los Estados miembros fueron en clave nacional.

Así, pudimos ver en los medios de comunicación en aquellos días muchos titulares y explicaciones fundamentadas que señalaban que “no se puede esperar nada de Europa”, “ayer ha sido un ejemplo más de la incapacidad de la Unión Europea”, “la UE no está a la altura de las circunstancias”, “la UE no ha activado ni va a activar las medidas necesarias”, “Europa vuelve a actuar tarde y con poca decisión, no es de extrañar que los ciudadanos se separen de Europa”, “división europea ante la covid-19”. En realidad, lo que señalaban es la división en el Consejo Europeo, algo que no es extrapolable al conjunto de la Unión. Podríamos continuar con varios ejemplos con titulares parecidos en muy diversos periódicos.

c. Convergencia y coordinación por parte de las instituciones

Desde el 13 de marzo, se inició el proceso de convergencia en la respuesta de los Estados miembros con la

Comunicación de la Comisión Europea sobre cómo hacer frente al coronavirus. Así, el BCE adoptó el 18 de marzo la decisión de respaldar la liquidez de los Estados miembros por un valor de 750.000 millones de euros, y, sobre todo, dejó la puerta abierta a impulsar nuevas medidas, si fuera preciso, para apoyarlos. Unas semanas después, el Eurogrupo del 9 de abril adoptó la decisión de apoyar a la lucha contra los efectos económicos y sociales de la epidemia por valor de 540.000 millones de euros. Sin embargo, los medios nos recuerdan insistentemente las tres primeras semanas de descoordinación de la crisis y se olvidan de los relevantes avances de los cinco últimos meses. La declaración de la pandemia fue el día 11 de marzo y el confinamiento en España comenzó el día 14 del mismo mes.

d. El nuevo impulso del Parlamento Europeo

A nuestro juicio, esta fase comenzó el 17 de abril con una importante resolución del Parlamento Europeo titulada “Acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de covid-19 y sus consecuencias”, que pasó desapercibida en los medios de comunicación españoles. Esta fue aprobada por una gran mayoría de 395 votos a favor frente a 171 votos en contra y 128 abstenciones. En ella, con el apoyo de las tres grandes fuerzas políticas (populares, socialistas y liberales), se propone una salida conjunta a la crisis, presentando medidas sanitarias, sociales, económicas e internacionales, entre otras. Consideramos que lo más importante fue el planteamiento de que la solución económica tiene que estar vinculada a una ampliación muy relevante del presupuesto de la Unión Europea.

Posteriormente, el Consejo Europeo del 23 de abril recoge esta misma filosofía, ya que no podemos olvidar que 24 de los 27 miembros de este pertenecen a las tres fuerzas políticas que sustentaron esta resolución. Asimismo, se aprobó la propuesta del Eurogrupo, con un valor de algo más de medio billón de euros, con objeto de poder aplicar rápidamente las ayudas, en este caso

especialmente en forma de créditos, para hacer frente a los efectos económicos y sociales generados por la crisis epidémica. Al mismo tiempo, se establece una hoja de ruta y se encarga a la Comisión Europea que elabore una propuesta de Marco Financiero Plurianual para los próximos 7 años (2021-2027).

En la Resolución del 15 de mayo del Parlamento Europeo se recogen las principales medidas en los siguientes ámbitos: la solidaridad europea en el sector de la salud; las soluciones europeas frente a las consecuencias sociales; las medidas comunes frente a los efectos económicos; las decisiones a adoptar frente a la protección de la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales; la acción exterior solidaria mediante la cooperación internacional; etc.

En definitiva, una Unión más fuerte y eficaz para proteger a los ciudadanos europeos. Con esta resolución, existe una respuesta unida frente a la crisis por parte del Parlamento Europeo, representantes de la ciudadanía europea con un apoyo de más de 500 eurodiputados.

e. La propuesta de la Comisión Europea de un Plan de Recuperación económico y social audaz

Se inicia con la presentación, el 27 de mayo, por parte de la Comisión Europea de su propuesta sobre un plan para la salida de la crisis que trata de establecer los instrumentos básicos para la recuperación económica y social, titulado "Plan para la recuperación económica y social". Esta nueva propuesta parte de un presupuesto comunitario que es el doble que el del periodo anterior, lo cual es una magnífica noticia; estaba todavía pendiente la aprobación en el Consejo Europeo en su cumbre del 16 y 17 de julio de forma presencial.

Hay que tener en cuenta que en el Consejo Europeo de febrero de este mismo año no fue posible llegar a un acuerdo, y las propuestas estaban en torno al 1,05 % del PIB total de la Unión Europea. En este caso, la propuesta es el doble, es decir, el 2 % del PIB europeo. La

diferencia es que se va a utilizar a través de diferentes medidas y de un fondo de recuperación para hacer frente a los efectos de la crisis epidémica a través principalmente de inversiones, dos tercios, y en menor medida de créditos, un tercio, fondo que se llamará "mecanismo para las nuevas generaciones" y que tendrá un monto de 750.000 millones de euros, de los cuales 500.000 millones serán de transferencia de capital y 250.000 millones en créditos.

No recordamos ninguna institución que, de un año para otro, doble su presupuesto. Es algo que en ningún momento imaginábamos y, en todo caso, es posiblemente la única consecuencia positiva de la pandemia, ya que el incremento del presupuesto es algo que desde el Movimiento Europeo veníamos defendiendo desde hace mucho tiempo pero que no acababa de contemplarse. Sin embargo, falta por terminar de acordar algo importante, que es cómo se consiguen el doble de ingresos sin que los Estados miembros hagan una aportación superior.

f. La aprobación por el Consejo Europeo del Plan de Recuperación en el Consejo Europeo extraordinario del 17 al 21 de julio

Finalmente, los días 17, 18, 19, 20 y 21 de julio estuvo reunido de forma permanente el Consejo Europeo en una de sus sesiones más largas que se conocen y en donde al final, a las cinco de la mañana del día 21, se llegó a un acuerdo definitivo. Este acuerdo recogía los elementos sustanciales de las propuestas del Parlamento Europeo, que habían sido materializadas en el Plan de Recuperación propuesto por la Comisión Europea. Si bien se habían dejado algunos "pelos en la gatera", como ocurre en todas las negociaciones internacionales, que exigen cesiones por todas las partes.

Lo relevante es que saliera el plan, que era un compromiso de avance federal, que es reflejo de la "soberanía europea" y de la solidaridad entre sus miembros y con sus ciudadanos, debido a su cuantía de 750.000 millones de euros, más de la mitad comprometido a tra-

vés de inversiones, 390.000 millones de euros, y el resto créditos; al riesgo mancomunado y gestionado por la Comisión Europea en los mercados y, por lo tanto, financiado por algún tipo de deuda comunitaria, vinculado al Marco Financiero Plurianual 2021-27, que casi se duplica. Es decir, se logra por primera vez en la historia la duplicación del presupuesto comunitario, tal y como hemos venido defendiendo en nuestras publicaciones, algo inimaginable en febrero del presente año.

En el Plan de Recuperación aprobado por el Consejo Europeo, se resalta la vinculación del fondo con las nuevas generaciones europeas y, asimismo, se vincula con las nuevas políticas de la Comisión Europea, tales como el Pacto Verde, la sostenibilidad, la política social, política digital, etc., que habrá que incorporar necesariamente en los planes de desarrollo nacionales. En todo caso, debemos insistir en los avances desde la perspectiva europea y no solo en la lógica nacional, tal y como está ocurriendo en los medios de comunicación de nuestro país.

Los “pelos en la gatera” son los reembolsos a los denominados frugales, que se pensaba que desaparecerían después del cheque británico; el freno de emergencia; la desaparición de la condicionalidad democrática para algunos países del centroeste de Europa; la no aprobación de momento de las nuevas figuras impositivas de recursos propios; y la reducción de algunas partidas comunitarias que esperamos se corrijan en las sesiones parlamentarias de septiembre y octubre.

g. La limitada repercusión y la cierta desinformación alimentada por los rebrotes en toda Europa

Es pronto para saber la incidencia de la importante decisión, pero posiblemente no se dificulte su puesta en marcha, ya que es consecuencia, como estamos señalando, de un proceso en donde, junto al Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión lo han hecho posible, además de la participación de los Estados. Sin embargo, ha tenido una muy limitada repercusión en

los medios de comunicación, sobre todo por estar ya a finales de julio y en el mes de agosto, cuando los rebrotes de la epidemia en toda Europa han difuminado la relevancia de la decisión.

Durante el final del mes de julio y el mes de agosto, los medios de comunicación no han sabido sacarle partido a los importantísimos avances y beneficios que implica el plan de recuperación alanzado por el Consejo Europeo, así como la explicación del alcance político de la decisión y su incidencia en el modelo político. Por ello, ahora falta quizá todavía algo más difícil que es, por un lado, la Conferencia Europea, con la participación de la sociedad civil organizada en la que se contemple la reforma de los tratados, que será necesaria para poner en práctica este ambicioso plan, ya que a nadie se le escapa que para poder administrar y gestionar el plan de esta dimensión, será necesario reforzar el proceso de decisión del sistema institucional de la Unión Europea.

Especialmente se requiere que desaparezca la unanimidad en el seno del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión; el aumento de atribuciones de la Comisión Europea y la reducción de su tamaño; el avance en la unión bancaria y la unión fiscal; la ampliación de competencias en la lucha contra las pandemias; la migración y asilo; el desarrollo del modelo social y las condiciones de trabajo; y en la política exterior de seguridad y defensa. También habrá que mejorar los instrumentos de control de calidad democrática como el artículo 7 del TUE, entre otras materias.

Queda pendiente la aprobación del Parlamento Europeo, que, esperemos, no sea problemática, ya que fueron los que plantearon esta iniciativa. Y, por otro lado, la ratificación de los Estados miembros que exige la nueva fijación del tope de gasto. Debido a que hubo un acuerdo unánime en el Consejo Europeo, la ratificación por parte de los Estados miembros parece que no será muy difícil. Ahora, le corresponde a la sociedad civil organizada y al Movimiento Europeo dar el empujón en los medios de comunicación con objeto de resaltar la relevancia del acuerdo de 21 de julio y del conjunto del proceso político en el que estamos.

La respuesta internacional frente a la covid-19 permite a la Unión Europea un nuevo liderazgo como actor internacional

En la reciente agudización del enfrentamiento entre Estados Unidos y China como consecuencia del Coronavirus se refuerza el tercer polo, que, en la nueva dinámica mundial, es la Unión Europea, como una Federación Europea en construcción. Esta está en pleno relanzamiento con una agenda estratégica audaz, fundamentada en los valores compartidos —cuyas prioridades son el pacto por la sostenibilidad, la agenda digital, el robustecimiento del modelo social— que está poniendo en marcha la Comisión von der Leyen, que goza de una enorme legitimidad política ya señalada. Incluso ahora una legitimidad de ejercicio como consecuencia de la puesta en marcha del Plan de Recuperación.

La agenda tiene como prioridad exterior “Una Europa más fuerte en el mundo”, que está liderando Josep Borrell al frente de la diplomacia europea y como vicepresidente de la Comisión. Borrell se ha dado cuenta de que, para consolidar este tercer polo en el mundo, hay que hablar con chinos y americanos en el lenguaje del poder —económico, comercial, tecnológico, defensivo, etc.— y ahora en la lucha contra el virus. Sin olvidar que el poder más importante que tiene la Unión Europea, hoy, es el poder normativo, que es el que permite reformar las normas internacionales, fortaleciendo la gobernanza mundial multilateral, frente a estos dos unilateralismos excluyentes.

Por tanto, para conseguir “una Europa más fuerte en el mundo” es imprescindible una Europa más fuerte en el interior, con más cohesión entre los Estados miembros, más cercana a los ciudadanos, reforzando la dimensión federal europea, que permita mejorar la toma de decisiones, superando la unanimidad en el Consejo de Asuntos Exteriores, para temas como sanciones y los que tengan que ver con la gobernanza mundial, incluida la seguridad y la lucha frente a las epidemias. Esta es una precondition para hacer efectiva la autonomía política y estratégica de la Unión frente a terceros.

Quizá lo más relevante es que la actual presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, y el alto representante están consiguiendo transformar un auténtico problema, el más importante en la historia de los casi 70 años de la construcción europea, en una palanca que sirva para frenar la expansión del coronavirus a nivel mundial, al mismo tiempo que hacen posible cumplir con la prioridad estratégica que había establecido al principio de su mandato haciendo “una Europa más fuerte en el mundo” y el alto representante está ejerciendo sus competencias con diferentes iniciativas, propuestas y decisiones.

¿En qué se manifiestan estas iniciativas? Se manifiestan en muchos aspectos. Se podría resaltar en la explicación y fundamentación que da el propio alto representante, en un artículo publicado en distintos medios internacionales, ya el día 5 de abril, afirmando que “es necesario un planteamiento común de la pandemia y la asistencia a las poblaciones más vulnerables ante todo en los países en desarrollo y las zonas en conflicto”. De una forma concreta y más exhaustiva, el alto representante y la Comisión Europea establecen las líneas estratégicas en la comunicación conjunta presentada el día 8 de abril, titulada “Comunicación sobre una respuesta europea global para el coronavirus”, donde, a través de diversas iniciativas, perfectamente diseñadas, anuncia la utilización de 15.000 millones de euros para hacer frente a la misma; ahora esta cantidad es más del doble.

En esa comunicación se resalta que la Unión Europea se fija especialmente en los Estados más afectados por la epidemia para darles una asistencia en el ámbito de la salud. Estos países son la vecindad del este, los Balcanes occidentales, el medio oeste, el norte de África y el resto continente, parte de Asia y América Latina y el Caribe. El foco se centra en los países más vulnerables. Se trata de una respuesta inmediata frente a una crisis de salud y resultado de las necesidades humanitarias y de la capacidad para responder a la epidemia y al impacto socioeconómico de la crisis.

En el ámbito de la consecución de la paz, podemos señalar que el AR enseguida acogió la propuesta del

Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Gutiérrez, del 13 de marzo, en el que solicitaba un alto al fuego en los conflictos armados internacionales o con repercusión internacional y tanto el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión, como su brazo diplomático, han empujado y al menos han conseguido determinadas treguas, aunque es difícil saber en qué casos ha llegado de la mano de la UE.

Pero, por lo menos, ha tenido un impulso declarativo, como es en el caso de Ucrania, donde hay una calma tensa, en Yemen y Afganistán hay un alto al fuego e incluso intercambio de prisioneros, en Siria hay un alto al fuego, aunque precario, y Camerún, Sudán del Sur y República Centrafricana se han conseguido avances, entre otros ejemplos. En Colombia, que es un conflicto interno, hay un alto al fuego. Sin embargo, en Libia, en las últimas semanas, se han recrudecido los enfrentamientos. Hay que señalar que hay una cierta inflexión en la reducción de los conflictos armados, aunque sea pequeña, y no siempre con tanto éxito como nos gustaría.

En esta ocasión es una de las primeras veces que la Unión Europea va por delante de los otros actores internacionales, en este caso, en la propuesta para gestionar una crisis de salud con repercusión en la seguridad de tal magnitud. Entre otras razones, porque posiblemente sea el actor internacional que está en mejores condiciones para hacerlo, ya que la Unión Europea tiene las capacidades necesarias para hacer frente a esta crisis, tanto desde el punto de vista económico, como tecnológico y, especialmente en el ámbito sanitario, donde también somos la primera potencia mundial.

En este sentido, el pasado día 4 de mayo, la presidenta Von der Leyen presidió una Conferencia virtual de donantes que estaba copresidida por Francia, Alemania, Reino Unido, Japón y Arabia Saudí. Los mismos ya ofrecen 8000 millones de euros que destinarán a financiar equipos sanitarios en los continentes menos favorecidos, como África y América Latina, para frenar el avance del virus. Por todo ello, podemos decir que "Europa se hace más fuerte en el mundo". Con ello, también se ejerció la

solidaridad internacional que es uno de los valores compartidos (artículo 3 del TUE).

Más recientemente, a mediados de mayo, en la asamblea de la Organización Mundial de la Salud, la Unión Europea mostró una vez más su liderazgo. Propuso una resolución que tuvo el respaldo mayoritario, la cual se alejaba de la posición intransigente del Gobierno chino y la posición excesivamente acusatoria de la diplomacia norteamericana. Dicha resolución solicitaba una investigación independiente de la crisis originada en China y obtuvo el respaldo de gran parte de la asamblea y, especialmente, de los principales Estados como Japón, Canadá, India y Australia, entre otros muchos.

El refuerzo de la autonomía estratégica como consecuencia del coronavirus

La dimensión exterior de la Unión Europea va a tener un gran impulso como consecuencia de la elaboración y aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de 28 de junio de 2016, cuya aportación principal fue la enunciación del principio de autonomía estratégica. Gracias a su aplicación, durante los últimos cuatro años, se están tomando medidas decisivas en el despliegue de la Política Exterior Europea, principalmente para la puesta en marcha de la Política de Defensa Europea, con la PESCO como uno de sus instrumentos más importantes.

Por lo que respecta a la Unión Europea como actor estratégico, la Estrategia incorpora el principio innovador de "autonomía estratégica", que no define, pero cuyo significado se intuye. Quizás su aportación más importante es que traslada la obligación jurídica de alianza defensiva establecida en el Artículo 42.7 del TUE 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 opera-

ciones de gestión de crisis en el exterior a la defensa de ciudadanos y territorios que implica la defensa territorial, hasta ahora responsabilidad exclusiva de los Estados miembros o en su caso de la OTAN para los Estados miembros que pertenezcan a la misma.

Por ello, es importante destacar que uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la Estrategia Global es la Política de Defensa Europea, que hasta entonces había sufrido un veto importante por parte del Reino Unido. Durante los tres últimos años ha habido un avance considerable, posiblemente como no se había conseguido en la última década, al ponerse en marcha dicha política. El Reino Unido ha dificultado, pero no ha impedido su vigencia, y con ello está naciendo la política de defensa europea, de la mano de la Estrategia Global.

Como consecuencia del coronavirus, este principio de autonomía estratégica se está ampliando a otros ámbitos y adquiriendo una nueva dimensión; así, va a tener especial importancia en el ámbito de la seguridad y defensa, tal y como recoge la carta de los cuatro ministros de Defensa (la alemana, la francesa, la española y el italiano), al referirse al “fortalecimiento y desarrollo de la capacidad de actuar como Unión en el espíritu de solidaridad y ayuda y asistencia como prioridad cuando sea necesario”. Asimismo, reafirman “la completa conformidad con el proceso de decisión autónoma de la Unión Europea frente a otras organizaciones”, refiriéndose especialmente a la OTAN.

De esta manera, la noción de autonomía estratégica se está ampliando a otros ámbitos como el de la salud, la tecnología o incluso el fiscal y el económico y, especialmente, el político. De esta forma, en el programa presentado por la presidencia alemana para el segundo semestre de 2020, se utiliza el concepto de autonomía para referirse a la actuación en el ámbito sanitario y la lucha contra la epidemia cuando señala que “queremos acordar medidas concretas para aumentar la autonomía de la UE en la garantía del suministro de medicamentos entre los Estados miembros”.

La mortífera crisis está sirviendo como un factor unificador en la Unión Europea, especialmente en su pro-

yección internacional, ya que la política mundial necesita intensificar los esfuerzos comunes de la UE, desarrollando un sistema europeo de gestión de crisis y una estrategia común para hacer frente al coronavirus. De esta manera, en la medida en que se toman acciones comunes intensas, en la lucha contra la epidemia y se proponen nuevas iniciativas en el mundo, con ello, se consolida también su autonomía estratégica. Así podemos concluir:

- La política mundial necesita la actuación internacional decisiva de la Unión Europea para recuperar la vuelta al multilateralismo, ya que este está en profunda crisis. Esto es debido a que, prácticamente, es el único actor importante que puede defender la gobernanza mundial y la necesidad de robustecer la política mundial basada en normas y que impulse una más exigente regulación internacional en los temas claves como son la promoción de los derechos humanos y la democracia, el cambio climático, el desarrollo sostenible, la reducción de los conflictos armados y la lucha contra la pobreza y desigualdad, además de la reducción de los conflictos armados internacionales, el avance en el desarme mundial, un comercio mundial basado en normas y el robustecimiento del Tribunal Penal Internacional.
- La Unión Europea debe hacer frente a la lucha contra la epidemia mundial, no solo desde la perspectiva interna, sino también desde la lógica internacional. Sobre todo, hay que tener en cuenta que Europa está preparada mejor que nadie y tiene las potencialidades, económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológicas e incluso sanitarias, para conseguirlo. Debido a que la Unión había sufrido varias crisis sanitarias anteriormente, como las de las “vacas locas”, ha tomado las medidas necesarias para estar preparada para hacer frente a las crisis sanitarias.
- Por último, la UE tiene una gran responsabilidad y una gran oportunidad para liderar la lucha contra la epidemia, ya que es la primera potencia económica, la primera potencia comercial, también en el desarrollo y en la ayuda alimentaria. Tiene especial rele-

vancia en los foros internacionales, financia casi la mitad de los gastos de las Naciones Unidas y de las Agencias especializada y en el G20, participan 3+1+1 de sus Estados, además de la Comisión Europea, entre otros foros y organizaciones internacionales que tiene peso. Si el desafío que tuviéramos delante, en esta ocasión, fuera un conflicto armado de dimensión internacional, no podríamos decir lo mismo.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa ante la covid-19 adquiere una nueva dimensión

La necesidad de la conferencia surge incluso antes de las elecciones del 23-26 de mayo de 2019, pero los resultados de la misma van a ser un elemento que será un hito histórico, que confirma la necesidad en la profundización del modelo europeo, y es lo que explica que, en la toma de posesión de la presidenta del 16 de mayo, anuncie la necesidad de su puesta en marcha, además de perfilar con bastante claridad su naturaleza y sus objetivos, que están profundamente vinculados con el nuevo ciclo político. En ese discurso la presidenta Von der Leyen va a comprometerse con la Convocatoria de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, donde señalará que la sociedad civil organizada (como el Movimiento Europeo) participarán en pie de igualdad con las instituciones europeas, y establecerá la posibilidad de la reforma de los tratados.

El nuevo marco económico y social que se está impulsando en la Unión Europea en los últimos meses, como consecuencia de la covid-19, como la duplicación del presupuesto comunitario a través del marco financiero plurianual 2021-27, exige la profundización de las competencias de las instituciones europeas y, especialmente, el refuerzo de la Comisión Europea, avanzando en el horizonte federal. Habrá que abordar distintas cuestiones constitucionales como la reducción del tamaño del número de Comisarios, la mejora de la participa-

ción de las regiones en el proceso de toma de decisión, la superación de la unanimidad en el seno del Consejo en ámbitos como política exterior y fiscalidad, así como el desarrollo de la Unión Bancaria y Fiscal, la ampliación de competencias en política social, en inmigración, defensa, etc., que van a exigir la reforma de los tratados.

La nueva situación nos permite entender que hay una voluntad decidida de profundizar el modelo de la Unión, y será la Conferencia el lugar para llevarla a cabo: lo que dice la vicepresidente de la Comisión Europea, Dubravka Šuica, en el Financial Times, del 13 de abril: “La tensión sanitaria y la respuesta de la Comisión Europea deben poner a la vanguardia el diálogo sobre el futuro de Europa. La reforma de los tratados, que en principio fue descartada como una tarea compleja, debería ahora sin embargo ser considerada, dadas las circunstancias”.

En relación con las cuestiones que la Conferencia debe tratar para poder resolver la capacidad estratégica de la Unión Europea como actor internacional, deberá contemplarse como tema central la necesidad de superar la unanimidad para los temas de política exterior en el seno del Consejo y transformarlo por medidas cualificadas. Asimismo, deberán reforzarse los poderes y competencias del alto representante y su competencia de coordinación con el resto de los comisarios que se ocupan de la dimensión externa de la Unión Europea. Deberá, asimismo, reforzar la vinculación de la PESC con el ámbito de competencias de la Unión y de las relaciones exteriores.

También deberá fortalecerse la protección consular para poderla llevar a cabo desde las embajadas de la Unión, entre otros muchos aspectos. En el ámbito vinculado al coronavirus habrá que reforzar las competencias recogidas en el artículo 168.5 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que señala entre otras cosas, la posibilidad de un procedimiento legislativo ordinario de adoptar medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana y, en particular, a luchar contra las medidas transfronterizas graves para la salud, a la alerta en caso de tales amenazas y a la lucha contra las mismas, así como medidas que ten-

gan directamente como objetivo la protección de la salud pública...

En el ámbito de la PESC y de la Política Común de Seguridad y Defensa, deberá reforzarse su capacidad de intervención, así como el desarrollo de un cuartel general de operaciones que se encargue tanto de los instrumentos de la Alianza Defensiva como de las operaciones de gestión de crisis y el vínculo entre ambas. En este sentido, habrá que tomar en consideración la posibilidad de que las operaciones de gestión de crisis militares deberán prepararse para actuar en entornos más hostiles e inestables como consecuencia de la covid-19, especialmente en el norte de África y el Sahel, donde se están fortaleciendo los grupos terroristas.

No obstante, esperemos que la presidencia alemana, que se ha iniciado el 1 de julio, pueda conseguir un acuerdo en esta dirección. En este sentido, las palabras de la canciller alemana, Ángela Merkel, el día 18 de mayo, fueron muy esclarecedoras respecto a la importancia que le daba a la Conferencia Europea durante la presidencia alemana, especialmente teniendo en cuenta la necesidad de la profundización de los poderes de la Comisión Europea en forma de enmiendas a los tratados, para poder hacer frente a las consecuencias del coronavirus.

El nacimiento de la Europa comunitaria supranacional recoge el acervo de la idea europea, así como el acervo político de los proyectos federalistas —de puesta en común de parte de las soberanías—, que tomarán forma concreta como proyecto de unidad europea en la Declaración Schuman de 1950. La gran aportación de esta declaración es la de transformar un problema —la amenaza de la guerra— en un proyecto político. Ahora, en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, tenemos que hacer frente a un nuevo desafío equivalente y transformar este gran problema, la amenaza del coronavirus, en el refuerzo del proyecto político europeo a través de una nueva etapa que avance hacia el horizonte federal de Europa.

Conclusiones: la Unión Europea se está convirtiendo en el actor imprescindible en la política mundial, reforzando su liderazgo

A lo largo de estas líneas, he analizado cómo la Unión Europea hoy está en mejor situación que otros actores para hacer frente a los desafíos que el coronavirus plantea a la seguridad internacional. Esto es debido a que, precisamente durante los cuatro años anteriores, la UE se había reforzado como actor diplomático, normativo, de seguridad e incluso defensivo, que son las condiciones necesarias que permiten enfrentarse a la nueva situación internacional en mejores condiciones que el hegemon, Estados Unidos, y el aspirante, China.

El programa de la presidencia alemana comienza señalando que, con la pandemia de la covid-19, se encuentra ante un desafío del destino y que “en un mundo de creciente polarización, la política europea debe reforzar también la capacidad de actuación exterior de Europa para defender los intereses europeos y asumir nuestra responsabilidad en el mundo. Defendemos un orden internacional basado en normas y en los derechos humanos y queremos que Europa tome parte en el desarrollo de reglas y normas a nivel internacional”; este programa, recientemente puesto en marcha, refuerza la necesidad de robustecer el papel de la Unión Europea como potencia normativa y de seguridad.

La Unión Europea es posiblemente el único actor global del sistema mundial que está impulsando una cooperación internacional eficaz contra la covid-19, aunque de forma insuficiente dada su magnitud, reforzando el sistema multilateral que precisamente durante los últimos años, y especialmente los últimos seis meses de crisis, está sufriendo un gran deterioro. Gracias a esto la Unión Europea se está convirtiendo en imprescindible para frenar el coronavirus a nivel mundial, y por ello, está consiguiendo un nuevo liderazgo en la política mundial, en un momento especialmente difícil.

La UE está reforzando el sistema multilateral mundial en todos los ámbitos, en un momento de enfrentamiento agravado entre China y Estados Unidos. En la

Unión se persigue especialmente la cooperación multilateral en la lucha contra la pandemia en el seno de la Organización Mundial de la Salud (OMS), manteniendo una posición distinta de los otros dos grandes actores globales, además en el conjunto de las organizaciones multilaterales y en el G20. El objetivo es liderar la lucha, especialmente en los países en desarrollo, tanto en África como en América Latina y Caribe y el sureste asiático, donde los efectos de la covid-19 están siendo devastadores y la tendencia es empeorar si no se impulsa una acción internacional de enorme dimensión.

Durante la II Guerra Mundial, las potencias militares y, especialmente Estados Unidos, alcanzaron un nuevo liderazgo mundial y a partir de sus designios se puso en marcha el sistema multilateral, entroncado con las Naciones Unidas, que ha gestionado el mundo desde entonces y hasta nuestros días. No sabemos hasta dón-

de va a tener crecimiento y efectos la pandemia. Sin embargo, si dura varios años y produce unos efectos internacionales letales, exigirá que los actores que tienen capacidad para enfrentarse a esta amenaza a la seguridad mundial, como es la Unión Europea como actor normativo, diplomático, de desarrollo y humanitario, van a tener un liderazgo indispensable e insustituible para hacer frente a esta nueva situación internacional.

Podemos concluir que durante los últimos meses, a la vez que se encauzan y se profundizan las políticas dirigidas a paliar los efectos económicos y sociales de la covid-19 mediante el Plan de Recuperación Económico y Social, la Unión Europea está jugando un papel internacional importante liderando la lucha contra la expansión del coronavirus y convirtiéndose en una potencia indispensable para la recuperación de una gobernanza global basada en normas.

La mejora de la gobernanza europea en el quinquenio 2019-2024

José Candela y Carlos Carnero

Prioridades e ideología en las instituciones

Prioridades

El 2 de julio de 2019 dio comienzo la novena legislatura del Parlamento Europeo (2019-2024). El 16 de ese mismo mes, fue elegida la alemana Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea, con 383 votos a favor (de 733 votos emitidos), convirtiéndose así en la primera mujer que ostenta dicho cargo en la historia de la Unión europea. El 27 de noviembre, la presidenta de la Comisión pronunció su primer discurso ante el Parlamento¹, en el que adelantó el contenido de la Agenda europea para la Unión², en la que principalmente se describen las prioridades políticas de la Unión para este nuevo quinquenio.

Hay un mensaje relevante desde el punto de vista político-institucional en este discurso inaugural: la prioridad primera será la lucha contra el cambio climático

mediante el Pacto Verde Europeo. El Pacto Verde Europeo³, dice la presidenta de la Comisión, “es nuestra nueva estrategia de crecimiento”. Esto supone un cambio esencial de la estrategia política habitual de la Unión. Hasta ahora, la “estrategia de crecimiento económico y empleo” era una estrategia más bien economista. A partir de ahora, podría ser una estrategia ecologista. El crecimiento económico y la creación de empleo deberán venir como consecuencia de políticas que no contradigan el objetivo prioritario de la lucha contra el cambio climático y que promuevan su consecución. El objetivo estratégico es conseguir 0 emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y convertir así a Europa en “el primer continente del mundo climáticamente neutro”, mediante la inversión, como mínimo, de un billón de euros en diez años, corriendo a cargo del Presupuesto de la UE la mitad de dicha inversión⁴.

Diseñada y adoptada antes de la propagación de la covid-19, esta gran estrategia política de la Unión tiene un carácter esencialmente prioritario y transversal frente a todas y cada una de las políticas (agricultura y pesca,

¹ Discurso de Ursula von der Leyen de 27 de noviembre de 2019 ante el Parlamento Europeo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_es.pdf

² Von der Leyen, U.: *Mi agenda para Europa*. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

³ Pacto Verde Europeo: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

⁴ *Ibidem*.

mercado único, industria, comercio, asuntos sociales, etc.)⁵.

El plan de recuperación para Europa frente a la crisis provocada por la covid-19, adoptado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, tiene políticamente un significado histórico, tanto cualitativa como cuantitativamente. Pero, en cuanto a su carácter formal, es excepcional y de aplicación temporal, afecta sustancialmente solo al presupuesto de la Unión y no altera la lista de las grandes prioridades políticas ya adoptada en 2019, tal y como lo ha subrayado el propio Consejo Europeo: Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 contribuirán a transformar la UE a través de sus principales políticas, en particular el Pacto Verde Europeo, la revolución digital y la resiliencia⁶. En otras palabras, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo consideran que la crisis ha venido a subrayar el acierto de las líneas de futuro ya establecidas antes de la pandemia, manteniéndose inalteradas.

El resto de las prioridades políticas de la Unión para el quinquenio 2019-2024 ha quedado descrito a finales de 2019 en el documento *Prioridades de la estrategia política*⁷ de la Comisión Europea.

Estas prioridades son:

- Una economía que funcione en pro de las personas.
- Una Europa adaptada a la era digital.
- La promoción del modo de vida europeo.
- Una Europa más fuerte en el mundo.
- Un nuevo impulso a la democracia europea.

⁵ Con esta subida de la lucha contra el cambio climático al primer puesto de la lista de prioridades de la Unión, se está, simplemente, dando cumplimiento exhaustivo a una norma ya existente en el Tratado de Funcionamiento de la UE, su artículo 11, que prescribe que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es>

⁶ Conclusiones del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, p. 1: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

⁷ Prioridades de la Estrategia política de la Comisión para el quinquenio 2019-2024: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es

Ideología en las instituciones

El Parlamento

La participación ciudadana en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 ha sido la más alta en 25 años⁸. Como resultado, y a semejanza de muchos parlamentos nacionales, la novena legislatura del PE (2019-2024), sin que se haya producido una reducción importante de la mayoría bipartidista tradicional (Partido Popular Europeo y Partido de los Socialistas Europeos), será una legislatura de negociación multipartidista continua entre los ocho grupos políticos y en las 22 comisiones parlamentarias, ya que la mayoría tradicional PPE-PSE ya no es absoluta⁹. De los ocho grupos políticos, el del Partido Popular Europeo (PPE) sigue siendo el más numeroso (182 escaños; el 24 % del total). El segundo grupo en importancia sigue siendo el de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D), que ha conseguido 154 escaños; el 20 % del total¹⁰.

Así pues, la mayoría PPE-S&D solo posee el 44 % y no llega a la mitad más uno de los escaños (376 votos, o 353 tras el Brexit). El dominio bipartidista del Parlamento ha terminado, al menos en lo que se refiere a esta novena legislatura¹¹.

⁸ España ha aumentado en un 21 % la participación en comparación a las elecciones de 2014 (el segundo mayor aumento tras el de Polonia, 22 %). Nuestro país ha conseguido también un digno sexto puesto en el orden decreciente de Estados miembros por número de votantes, con una tasa de participación del 60,73 %, diez puntos porcentuales por encima de la media de participación de la Unión. El primero ha sido Bélgica, con el 88,47% de participación y el último, Eslovaquia, con el 22,74 %. Ver el detalle por países en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es>

⁹ Ver la distribución de diputados por Estado miembro y grupo político en: <https://www.europarl.europa.eu/meps/es/search/table>. El siguiente gráfico interactivo del Parlamento Europeo permite calcular combinaciones posibles de mayorías en la actual legislatura: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/herramientas/calculadora-de-mayorias/>

¹⁰ Ver el detalle de la composición del PE por grupos políticos en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es>

¹¹ Tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el 31 de enero de 2020, el número de escaños del Parlamento Europeo ha pasado de 751 a 705.

Esta reducción del dominio bipartidista se hizo patente en el primer escenario de negociación institucional importante: la elección de la presidenta de la Comisión, en noviembre de 2019¹². El candidato cabeza de lista del grupo político que ganó las elecciones (el alemán Manfred Weber, PPE) no obtuvo en el interior del Parlamento el apoyo suficiente para optar al nombramiento como presidente de la Comisión.

Acto seguido, el Consejo Europeo, obligado por los tratados a tener en cuenta los resultados de las elecciones¹³, propuso y logró que en noviembre el Parlamento aceptara a la ministra de Defensa del Gobierno de Ángela Merkel (Ursula von der Leyen, miembro de la CDU, partido integrado en el grupo del PPE) como presidenta de la Comisión para cinco años.

El Consejo Europeo

En la cúspide del poder político de la Unión, el nuevo ciclo político se abre con una situación de estabilidad gubernamental generalizada debida a la ausencia de elecciones legislativas o presidenciales programadas a corto plazo (**Tabla 1**). Otra cosa es el grado de estabilidad gubernamental en el interior de los Estados, ya que solo en 12 de los 27 gobierna un partido en solitario y en los 15 restantes, gobiernos de coalición.

El Consejo Europeo con el que ha arrancado este nuevo ciclo político lo preside desde finales de año también un miembro de un partido de centroderecha, el ex

13primer ministro belga Charles Michel¹⁴. Los presidentes permanentes del Consejo Europeo hasta la fecha han sido más técnicos que políticos, obligados por el sistema de toma de decisiones de la Institución (el Consejo Europeo se expresa casi siempre por consenso, no mediante votación) a la negociación exhaustiva.

En su composición actual, tal como muestra la **Tabla 1**, la ideología política de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros es menos diversa que la del Parlamento Europeo¹⁵. La mayoría se sitúa en el centroderecha; los partidos integrados en el grupo del PPE gobiernan en solitario en cinco Estados y participan en diez coaliciones de Gobierno y los partidos integrados en el grupo S&D, aunque participan en 8 coaliciones de Gobierno, solo en cuatro Estados gobiernan en solitario. En la extrema derecha se sitúan a día de hoy solo dos miembros del Consejo Europeo, en cuyas reuniones son representantes habituales de su Estado: el jefe de gobierno de Polonia (cuyo partido se integra en el grupo CR) y el de Hungría (cuyo partido puede ser expulsado del grupo del PPE).

La modalidad preponderante es, pues, la del Gobierno de coalición y existen incluso gobiernos formados en base a un acuerdo entre partidos con ideologías alejadas o incluso opuestas¹⁶.

¹² Para las consecuencias, en términos de legitimidad de la Comisión Europea, de la elección de Ursula von der Leyen, ver: BERTONCINI, Yves y CHOPIN, Thierry: *Le choix des gouvernants de l'Union, pour un meilleur équilibre entre démocratie et diplotatie*, Institut Jacques Delors, noviembre 2019, págs. 9 y siguientes: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/11/le-choix-des-gouvernants-de-lunion-pour-un-meilleur-equilibre-entre-democratie-et-diplocratie.pdf>

¹³ El artículo 17.7 del Tratado de la Unión Europea establece que "Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen."

¹⁴ Actualmente, el centroderecha ocupa la presidencia de dos de las tres instituciones principales de la Unión: el Consejo y la Comisión. El Parlamento tiene desde julio de 2019 un presidente (David Sassoli) de centroizquierda, perteneciente al Partido Democrático italiano. Un hecho excepcional en la alternancia bipartidista institucional de la Unión es que provienen del centroderecha los tres últimos presidentes permanentes del Consejo Europeo, los tres últimos presidentes de la Comisión y, hasta julio de 2019, los dos últimos presidentes del Parlamento.

¹⁵ Para comparar esta situación de la orientación ideológica del Consejo Europeo con la del año anterior, ver la edición 2018 del presente Informe, en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/01a4787382b17849e36974e4ac008dfa.pdf, pág. 26.

¹⁶ Ver, por ejemplo, los casos de Italia, donde el Gobierno formado en septiembre de 2019 reúne a ministros del Partido Democrático (integrado en el grupo europeo S&D) y del difícilmente clasificable Movimiento 5 estrellas, y de Austria, donde el Gobierno formado en enero de 2020 reúne a ministros de la derechista Democracia Cristiana y del izquierdista Partido de los Verdes.

Tabla 1. Orientación ideológica y actitud hacia Europa en el Consejo Europeo [situación a 1/9/2020]

Estados miembros	Partido o coalición en el Gobierno ^a	Orientación ideológica del jefe del Estado ^a	Orientación ideológica del jefe del Gobierno ^a	Representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo ^b	Actitud del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo ^c	Elecciones presidenciales o generales en 2020
Alemania	PP + S&D	S&D (Frank-Walter Steinmeier)	PP (Angela Merkel)	JG	E	-
Austria	PP + IN	LV (Alexander VAN Der Bellen)	PP (Sebastian Kurz)	JG	E	-
Bélgica	PP+ RE (ef)	-	RE (Sophie Wilmès)	JG	E	-
Bulgaria	PP	PS (Rumen Radev)	PP (Boyko Borisov)	JE	E	-
Chipre	PP	PP (Nikos Anastasiadis)	PP (Nikos Anastasiadis)	JE	E	-
Croacia	S&D + PP	S&D (Zoran Milanović)	PP (Andrej Plenković)	JE	E	-
Dinamarca	S&D	-	S&D (Mette Frederiksen)	JG	E	-
Eslovaquia	RE + PP	RE (Zuzana Čaputová)	PP (Igor MATOVIČ)	JG	E	Generales en febrero
Eslovenia	PP + RE	S&D (Borut Pahor)	PP (Janez Janša)	JG	E	-
España	S&D + IU	-	S&D (Pedro Sánchez)	JG	E	-
Estonia	PP + RE + S&D	PP (Kersti Kaljulaid)	RE (Jüri RATAS)	JE	E	-
Finlandia	S&D + RE+ LV + IU + IN	PP (Sauli Niinistö)	S&D (Sanna Marin)	JE	E	-
Francia	RE + S&D + PP + NI	RE (Emmanuel Macron)	PP (Jean Castex)	JE	E	-
Grecia	PP	IN (Katerína Sakellaropoulou)	PP (Kyriakos Mitsotakis)	JG	E	Presidenciales en marzo
Hungría	PP	PP (János Áder)	PP (Viktor Orbán)	JG	N	-
Irlanda	RE	S&D (Michael Higgins)	RE (Micheál Martin)	JG	E	Generales en febrero
Italia	NI + S&D	S&D (Sergio Mattarella)	IN (Giuseppe Conte)	JG	E	-
Letonia	CR + RE + PP	CR (Egils Levits)	RE (Arturs Krišjānis Kariņš)	JG	N	-
Lituania	IN + LV	IN (Gitanas Nausėda)	IN (Saulius Skvernelis)	JE	E	Generales en octubre
Luxemburgo	RE + S&D + LV	-	RE (Xavier Bettel)	JG	E	-
Malta	S&D	S&D (George Vella)	S&D (Robert Abela)	JG	E	-
Países Bajos	RE + PP	-	RE (Mark Rutte)	JG	E	-
Polonia	CR	CR (Andrzej DUDA)	CR (Mateusz Morawiecki)	JG	N	Presidenciales en junio
Portugal	S&D	PP (Marcelo Rebelo de Sousa)	S&D (António Costa)	JG	E	-
República Checa	RE + S&D	S&D (Miloš Zeman)	RE (Andrej Babiš)	JG	E	-
Rumanía	PP	PP (Klaus Iohannis)	PP (Ludovic Orban)	JE	E	-
Suecia	S&D	-	S&D (Stefan Löfven)	JG	E	-

^aLas siglas que figuran en esta columna corresponden a los actuales ocho grupos políticos del Parlamento Europeo en los que se han integrado los partidos nacionales a los que pertenece la persona que representa habitualmente al Estado miembro en el Consejo Europeo, a saber: PP: Grupo del Partido Popular Europeo, S&D: Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, RE: Grupo Renovar Europa, LV: Grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europea ID: Grupo Identidad y Democracia, CR: Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, IU: Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica y NI: grupo de los no inscritos. La abreviatura IN significa independiente. El signo - en la tercera columna corresponde a Estados monárquicos. (ef) significa Gobierno en funciones.

^bLos acrónimos que aparecen en esta columna significan: JE: jefe del Estado, JG: jefe del Gobierno.

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

Fuente: elaboración propia.

En este inicio de legislatura, no cabe por tanto esperar cambios trascendentes en el sentido ideológico respecto a la época Tusk (presidente permanente del Consejo Europeo desde 2014 hasta 2019). Está por ver, no obstante, cuál es la evolución en las cancillerías de varios Estados miembros que aún se resisten, gracias a los electores, a acoger a la extrema derecha.

La **Tabla 2** describe el reparto del dominio ideológico entre los miembros del Consejo Europeo en relación con la población.

Como se aprecia en la **Tabla 2**, solo cuatro grupos políticos del PE tienen en el Consejo Europeo a jefes de Estado o de Gobierno miembros de partidos integrados en dichos grupos: PPE (diez), RE (siete), S&D (seis) y CR (uno). También se aprecia que los ciudadanos europeos, solo indirectamente legitimadores de los miembros del Consejo Europeo (a través de las elecciones nacionales), resultan encajados en un dominio ideológico de repartición distinta a la que resulta de las elecciones europeas. En efecto, en el Parlamento Europeo, los porcentajes de representación de la derecha (referidos a estos cuatro grupos políticos europeos) suman el 46,8 % (PPE + RE + CR = 352 escaños de 751, incluidos los británicos) mientras que en el Consejo Europeo suman el 66,6 % (18 puestos de 27). El único grupo europeo de izquierda presente tanto en el Parlamento como en el Consejo Europeo (el Grupo S&D), detenta solo el 20,5 % del poder parlamentario (154 puestos de 751) y el 22,2 % del poder del Consejo Europeo (tan solo 6 puestos de 27).

Por último, atendiendo a la relación entre población y puestos en el Consejo Europeo, la conclusión es clara: el dominio ideológico de la derecha europea (sumando los tres grupos políticos citados) sobre la población europea es con gran diferencia mayor que el ejercido por la izquierda (Grupo S&D): el 67,33 % de la población europea contra, tan solo, el 18,07 %¹⁷.

¹⁷ Dado que para adoptar sus decisiones el Consejo Europeo no suele votar, sino que se expresa casi siempre por consenso, el método utilizado para la elaboración de la Tabla 2 no tiene en cuenta el sistema de ponderación del voto en el Consejo establecido en los Tratados, sino tan sólo la relación fáctica entre la ideología de sus miembros y la población afectada.

La Comisión Europea

Presidida por primera vez en su historia por una mujer, la Comisión Von der Leyen se ha podido constituir en noviembre de 2019 sin romper bruscamente el bipartidismo tradicional PPE-S&D.

Habiendo señalado, como lo ha hecho desde su primer discurso la nueva presidenta, que la prioridad no es tanto el crecimiento económico como la lucha contra el cambio climático, puede que la nueva Comisión se sitúe a la vanguardia de los poderes ejecutivos progresistas a nivel global, contrarrestando la pasividad o el negacionismo climático de las actuales Administraciones de las superpotencias estadounidense, rusa y china. Puede, si resulta un éxito, que se la conozca como la Comisión del Pacto Verde, por ser este el programa político europeo de mayor visibilidad de los próximos cinco años.

Aparte de esta buena noticia para la corriente progresista del europeísmo actual, hay que tener en cuenta dos elementos que pueden atenuar este optimismo inicial: desde el punto de vista de la legitimidad, la ideología de los miembros del Colegio de comisarios y desde el punto de vista de la eficacia, la nueva estructura de la administración de la Unión.

Al igual que en el Parlamento y en el Consejo Europeo, la ideología política preponderante de la Comisión Von der Leyen es de derechas.

De los 27 comisarios (uno por Estado miembro), 17 se sitúan en la derecha, de los cuales, 11 pertenecen a partidos integrados en el grupo del PPE: Von der Leyen (Alemania), Dombrovskis (Letonia), Šuica (Croacia), Schinas (Grecia), Hahn (Austria), Hogan (Irlanda, que dimitió en agosto de 2020), Gabriel (Bulgaria), Breton (Francia), Kyriakides (Chipre), Vălean (Rumanía) y Várhelyi (Hungría); cuatro pertenecen a partidos integrados en el grupo RE (Renovar Europa): Vestager (Dinamarca), Jourová (República Checa), Reynders (Bélgica) y Šimon (Estonia); uno pertenece a un partido integrado en el grupo CRE (Conservadores y reformistas europeos): Wojciechowski (Polonia) y uno no pertenece a ningún partido y es próximo a la ideología del grupo RE (Renovar EWuropa): Lenarčič (Eslovenia).

En la izquierda se sitúan los diez restantes, nueve de los cuales pertenecen a partidos integrados en el grupo S&D:

Tabla 2. Dominio ideológico sobre la población europea según el partido del representante del Estado en el Consejo europeo (situación al 1/9/2020)

Estados miembros	Población, en millones de habitantes ^a	% de la población del total de la UE 27	Ideología del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo ^b	Cargo del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo ^c	% de la población dependiente de la ideología del representante del Estado en el Consejo Europeo: PPE	% de la población dependiente de la ideología del representante del Estado en el Consejo Europeo: S&D	% de la población dependiente de la ideología del representante del Estado en el Consejo Europeo: RE	% de la población dependiente de la ideología del representante del Estado en el Consejo Europeo: CR	% de la población dependiente de la ideología del representante del Estado en el Consejo Europeo: IN	Grupos políticos del PE en los que se integran los partidos que gobiernan ^b
Alemania	83,019213	18,58	PP (Angela Merkel)	JG	18,58					PP + S&D
Austria	8,858775	1,98	PP (Sebastian Kurz)	JG	1,98					PP + IN
Bélgica	11,467923	2,57	RE (Sophie Wilmès)	JG			2,57			PP+ RE
Bulgaria	7,000039	1,57	S&D (Rumen Radev)	JE		1,57				PP
Chipre	0,875898	0,20	PP (Nikos Anastasiadis)	JE	0,20					PP
Croacia	4,076246	0,91	PP (Kolinda GRABAR-Kitarović)	JE	0,91					PP + S&D
Dinamarca	5,806081	1,30	S&D (Mette Frederiksen)	JG		1,30				S&D
Eslovaquia	5,450421	1,22	PP (Igor Matovič)	JG	1,22					RE + PP
Eslovenia	2,080908	0,47	IN (Marjan Šarec)	JG					0,47	PP + RE
España	46,934632	10,50	S&D (Pedro Sánchez)	JG		10,50				S&D + IU
Estonia	1,32482	0,30	PP (Kersti Kaljulaid)	JE	0,30					PP + RE + S&D
Finlandia	5,517919	1,23	PP (Sauli Niinistö)	JE	1,23					S&D + RE+ LV + IU + IN
Francia	67,028048	15,00	RE (Emmanuel Macron)	JE			15,00			RE + S&D + PP + NI
Grecia	10,722287	2,40	PP (Kyriakos Mitsotakis)	JG	2,40					PP
Hungría	9,772756	2,19	PP (Viktor Orbán)	JG	2,19					PP
Irlanda	4,904226	1,10	RE (Micheál Martin)	JG			1,10			RE
Italia	60,359546	13,51	IN (Giuseppe Conte)	JG					13,51	NI + S&D
Letonia	1,919968	0,43	RE (Arturs Krišjānis Kariņš)	JG			0,43			CR + RE + PP
Lituania	2,794184	0,63	IN (Gitanas Nausėda)	JE					0,63	IN + LV
Luxemburgo	0,613894	0,14	RE (Xavier Bettel)	JG			0,14			RE + S&D + LV
Malta	0,493559	0,11	S&D (Robert Abela)	JG		0,11				S&D
Países Bajos	17,282163	3,87	RE (Mark Rutte)	JG			3,87			RE + PP
Polonia	37,972812	8,50	CR (Mateusz Morawiecki)	JG				8,50		CR
Portugal	10,276617	2,30	S&D (António Costa)	JG		2,30				S&D
República Checa	10,6498	2,38	RE (Andrej Babiš)	JG			2,38			RE + S&D
Rumanía	19,401658	4,34	PP (Klaus Iohannis)	JE	4,34					PP
Suecia	10,230185	2,29	S&D (Stefan Löfven)	JG		2,29				S&D
Total UE 27:	446,834578				33,35015	18,06958	25,48281	8,498181	14,59928	

^aCifras Eurostat al 1 de enero de 2019. Disponibles en: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en>^bLas siglas que figuran en esta columna corresponden a los actuales ocho grupos políticos del Parlamento Europeo en los que se han integrado los partidos nacionales a los que pertenece la persona que representa habitualmente al Estado miembro en el Consejo Europeo, a saber: PP: Grupo del Partido Popular Europeo, S&D: Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, RE: Grupo Renovar Europa, LV: Grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europea ID: Grupo Identidad y Democracia, CR: Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, IU: Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica y NI: Grupo de los no inscritos. La abreviatura IN significa Independiente.^cLos acrónimos que aparecen en esta columna significan: JE: jefe del Estado, JG: jefe del Gobierno.

Fuente: elaboración propia.

Timmermans (Países Bajos), Borrell (España), Šefčovič (Eslovaquia), Schmit (Luxemburgo), Gentiloni (Italia), Ferreira (Portugal), Dalli (Malta), Johansson (Suecia) y Urpilainen (Finlandia) y uno pertenece a un partido integrado en el grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europea: Sinkevičius (Lituania).

La estructura y la organización de la nueva Comisión impuestas por su presidenta conllevan cierto riesgo de ineficacia.

Obligada por los Tratados a dar carteras a todos los Estados miembros, la nueva Comisión está compuesta, además de la presidenta, por 26 comisarios y comisarias (equivalente al cargo de ministro a nivel nacional), lo que justifica una o varias competencias de gestión ejecutiva por cada uno de sus miembros. Pero también se han creado ocho vicepresidencias. Tres de ellas son ejecutivas, formando un triunvirato interno en la Comisión que a su vez aumenta a tres —con no sabemos aún qué consecuencias en el grado de eficacia de esta— los niveles jerárquicos estructurales de la institución. Además, algunas de las vicepresidencias no tienen en gran medida más competencias que las de coordinación, sin mando directo sobre direcciones generales o servicios imprescindibles.

Por otra parte, algunas de las carteras creadas no tienen más que un escaso volumen de gestión o incluso una denominación menos clara que en la cartera precedente y similar en la Comisión Juncker: por ejemplo, la de “Gestión de crisis” (antes, “Ayuda humanitaria”) y la de “Partenariados internacionales” (antes, “Desarrollo”)¹⁸.

Una alternativa quizás más razonable hubiera sido crear solo seis vicepresidencias (una por cada una de las seis prioridades políticas del quinquenio 2019-2024) y reestructurar en consecuencia la organización de las di-

recciones generales y servicios de la Comisión (siguiendo la sabia tradición aristotélica: primero los fines y después los medios). La experiencia de ineficacia de las comisiones Barroso y Juncker debería haber pesado más que la satisfacción a los Estados miembros en el momento de diseñar la nueva estructura del Gobierno de la Unión.

En todo caso, la eficacia de la gestión de la Comisión Von der Leyen (en la medida en que dicha eficacia se demuestra en la consecución efectiva de su finalidad primordial, a saber, la defensa del interés general de la Unión y por tanto en el mantenimiento de la independencia institucional respecto de los Estados), ya ha sido puesta a prueba en uno de sus primeros actos políticos trascendentales: el lanzamiento de una nueva Conferencia sobre el Futuro de Europa.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa

Antes de la propagación de la pandemia de la covid-19, la Unión tenía previsto inaugurar el 9 de mayo (día de Europa) de 2020 la Conferencia sobre el Futuro de Europa, una oportunidad nueva de completar las reformas políticas que aportó el Tratado de Lisboa en 2010 o de imaginar otras nuevas, cuya necesidad viene siendo puesta de manifiesto por la crisis global del medioambiente, de las migraciones, de la economía y de la democracia representativa de la década recién acabada.

Como consecuencia de la situación crítica creada en toda la Unión a partir de marzo, la inauguración de la Conferencia sobre el Futuro de Europa quedó aplazada *sine die*.

No obstante, en una Resolución de junio de este año, el Parlamento europeo ha propuesto inaugurar la Conferencia en otoño¹⁹ y, como principal crítica político-

¹⁸ Para un análisis crítico de la relación entre estructura y politización de la Comisión Von der Leyen, ver: Blockmans, S. y Gros, D.: “From a political to a politicised Commission?”, *Policy Insights (Thinking ahead for Europe)*, n.º 2019/12, publicación del Centre for European Policy Studies, Bruselas, septiembre de 2019. Disponible en: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/09/PI2019_12_SBDG_Politicised-Commission.pdf

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153_ES.pdf

institucional, ha lamentado que el Consejo todavía no haya adoptado una posición relativa a la Conferencia, por lo que insta al Consejo a que supere sus diferencias y llegue con rapidez a una posición sobre el formato y la organización de la Conferencia.

Hay que precisar de entrada que esta Conferencia no es una Convención en el sentido del artículo 48.3 del TUE y que tiene por finalidad recomendar a una "Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros" la adopción de una determinada revisión de los tratados.

El Parlamento Europeo viene pidiendo formalmente desde hace tres años la celebración de una Convención²⁰.

En marzo de 2019, el presidente Macron propuso la celebración de una Conferencia sobre el futuro de Europa con capacidad, incluso, de hacer propuestas de reformas de los Tratados²¹.

En consonancia con la iniciativa francesa y con otras iniciativas del Parlamento, del Consejo y de la Comisión²², el 25 de julio de 2019, Ursula von der Leyen, entonces candidata a presidir la Comisión Europea, expresó:

"quiero que los ciudadanos europeos jueguen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión, que tengan voz en una Conferencia sobre el Futuro de Europa, que comenzará en 2020 y durará dos años"²³.

El 25 de noviembre, Merkel y Macron enviaron a sus colegas miembros del Consejo Europeo un *non paper* titulado *Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines*²⁴. En él apoyaban la idea, lanzada en julio por Von der Leyen, de celebrar dicha Conferencia y proponían cuáles deberían ser sus grandes rasgos. Según esa iniciativa, la Conferencia la debería presidir una "personalidad senior europea"²⁵ asistida por un "grupo de dirección" compuesto por representantes de las instituciones europeas, de los Estados miembros y de "expertos/sociedad civil"²⁶.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha aprobado en enero de 2020, una Resolución sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa pidiendo para él mismo el *leadership* de la misma y una amplia participación ciudadana en las deliberaciones, así como la siguiente lista no exhaustiva de temas a tratar:

- Valores europeos, derechos y libertades fundamentales.
- Aspectos democráticos e institucionales de la UE.
- Desafíos medioambientales y crisis del clima.
- Justicia social e igualdad.
- Cuestiones económicas y de empleo, incluida la fiscalidad.

²⁰ Ver el apartado 85 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0048_ES.html?redirect. En estas páginas, la defensa de la necesidad de una Convención ha sido constante desde 2011, solo un año después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ver, por ejemplo, los siguientes Informes de la Fundación Alternativas y la Fundación Friedrich Ebert sobre el estado de la Unión europea: I (2011), p. 33; II (2012), p. 101; IV (2015), p. 121, y, especialmente: V (2016), pp. 120 a 123 y VIII (2019), pp. 144 y 145.

²¹ "Mettons en place une Conférence pour l'Europe afin de proposer tous les changements nécessaires à notre projet politique, sans tabou, pas même la révision des traités. Cette conférence devra associer des panels de citoyens, auditionner des universitaires, les partenaires sociaux, des représentants religieux et spirituels. Elle définira une feuille de route pour l'Union européenne traduisant en actions concrètes ces grandes priorités". Disponible en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>

²² Para los precedentes deliberativos recientes vinculados a la Conferencia sobre el futuro de Europa 2020-2022, véase el VII Informe (2018) sobre el estado de la Unión europea de la Fundación Alternativas y la Fundación Friedrich Ebert, pp. 19-29. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivo/s/01a4787382b17849e36974e4ac008dfa.pdf

²³ Discurso de Ursula Von der Leyen ante el Parlamento Europeo, de 16 de julio de 2019, p. 10. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf

²⁴ Ver el texto completo en: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>

²⁵ La Conferencia de presidentes de grupos políticos del PE reunida en Estrasburgo durante la sesión plenaria de enero designó al eurodiputado liberal belga y federalista Guy Verhofstadt como candidato a presidir la Conferencia sobre el futuro de Europa.

²⁶ *Sic.* en el texto francoalemán.

- Transformación digital.
- La seguridad global y el papel de la UE en el mundo²⁷.

Es de suponer que la crisis sanitaria y económica de la Unión provocada por la covid-19 tendrá una presencia y un tratamiento transversal en el orden del día y en la lista de temas a tratar en la conferencia, posiblemente este otoño, pues tal como ha señalado el Parlamento europeo, esta crisis ha puesto aun más de manifiesto la necesidad de una reforma de la Unión Europea y a la vez ha demostrado la necesidad urgente de una Unión eficaz, por lo que el proceso de la Conferencia debería tener en cuenta los instrumentos de recuperación de la Unión existentes²⁸ y la solidaridad que ya se ha establecido, garantizando a la vez la sostenibilidad ecológica, el desarrollo económico, el progreso social, la seguridad y la democracia²⁹.

Democracia participativa europea

“Explícame y olvidaré, implícame y aprenderé” (proverbio chino).

La cuestión más discutida, en especial en los correspondientes debates parlamentarios³⁰, desde que la Comisión expresara la necesidad de la Conferencia, no es el de los temas a tratar, sino el de la participación de los ciudadanos en la Conferencia.

El gran incremento del número de votantes en las elecciones al Parlamento en 2019 significa que los ciu-

dadanos europeos quieren participar cada vez más en la vida política de la Unión. Por eso, la Comisión, al tiempo que anunciaba la Conferencia, ha reconocido que “la participación democrática no se termina el día de las elecciones al Parlamento Europeo”³¹.

La Comisión ha adoptado su idea de la Conferencia el 22 de enero de 2020 en una Comunicación titulada: *Shaping the Conference on the Future of Europe*³².

La Comisión von der Leyen concibe la Conferencia como una continuación de los “diálogos ciudadanos” que organizó la Comisión Juncker³³ y pretende que la Conferencia se centre en dos áreas temáticas:

- Las seis prioridades de la UE para el periodo 2019-2024 (cambio climático, economía al servicio de las personas, justicia social e igualdad, transformación digital de Europa, fomento de los valores europeos, el peso de la Unión en el mundo y consolidación de los fundamentos democráticos de la Unión).
- Temas específicamente relacionados con los procesos democráticos y las cuestiones institucionales, sobre todo el sistema de cabezas de lista para la elección del presidente de la Comisión y las listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo. Es decir, un orden del día menos ambicioso que el que ha pedido el Parlamento.

Aunque, en su conclusión, la Comunicación de la Comisión dice que esta se compromete a respetar las conclusiones de la Conferencia, sin embargo no contiene, al contrario que en la proclama de Macron de marzo de 2019 o en la Resolución del Parlamento de enero de 2020 a las que antes nos referíamos, una referencia ex-

²⁷ Ver la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de enero de 2020 relativa a la Posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html. N. B.: remitimos al texto inglés de esta Resolución del Parlamento Europeo (texto provisional) porque el texto español de la misma contiene errores de traducción.

²⁸ Bajo esta referencia cabe aludir, principalmente al “Plan de recuperación para Europa” tras la crisis de la covid-19, adoptado por el Consejo europeo en julio de este año: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>

²⁹ Ver: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153_ES.pdf, punto 2.

³⁰ Ver las actas de la sesión plenaria del PE del 15 de enero de 2020.

³¹ Discurso de Ursula von der Leyen de 27 de noviembre de 2019 ante el Parlamento Europeo, p. 15: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_es.pdf

³² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-conference-future-of-europe-january-2020_en.pdf

³³ El esfuerzo que la Comisión Juncker ha realizado para organizar y explotar los Diálogos ciudadanos que en estas páginas ya valoramos en su justa medida y que han llegado hasta diciembre de 2019, no van a servir para gran cosa en comparación con la Conferencia que podría abrirse en otoño de 2020. Ver, a propósito: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/citizens-dialogues_es

plícita a la revisión de los tratados como consecuencia derivada de la Conferencia sobre el futuro de Europa (revisión que implica el mencionado paso por la Convención y la Conferencia de Representantes previstas en el art. 48 del TUE). Ello significa que la actitud de la Comisión por ahora es más bien moderada y su visión de las reformas políticas es más a corto plazo que estratégica. En este sentido, al final del texto se puntualiza lo siguiente: "The Conference should not replace representative democracy, but serve as a means to complement and reinforce it", con lo que la Comisión se inclina en favor de una concepción conservadora de la democracia participativa.

Por su parte, el Consejo Europeo, en su reunión de diciembre 2019, acogió la idea de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa que empiece en 2020 y termine en 2022 y pidió a la Presidencia croata del Consejo que procediese a definir una posición del Consejo sobre el contenido, el alcance, la composición y el funcionamiento de dicha conferencia y que, atendiendo a esos elementos, colabore al respecto con el Parlamento Europeo y la Comisión. Pero también recordó que "ha de otorgarse prioridad a la aplicación de la Agenda Estratégica acordada en junio, así como a obtener resultados concretos en beneficio de nuestros ciudadanos. La Conferencia debe contribuir a la elaboración de nuestras políticas a medio y largo plazo, para que podamos enfrentarnos mejor a nuestros desafíos actuales y futuros"³⁴.

Es decir, que si la Agenda Estratégica de la Unión, elaborada y adoptada por el propio Consejo Europeo según el proceso *top-down* de toma de decisiones, refuerza su carácter prioritario, podría, aunque no es inevitable que así ocurra, influir sobremedida en la Conferencia, en la que es más viable el proceso *bottom-up*, sobre todo si el deseo del Parlamento en este sentido se impone como método de la Conferencia. De momen-

to, el orden y el número de prioridades de la Agenda Estratégica de la Unión para el quinquenio 2019-2024 (primero el crecimiento económico, segundo la lucha contra el cambio climático, etc.)³⁵ no es el mismo que el orden y el número de las prioridades políticas de la Unión propuestas por la Comisión para el mismo periodo (primero la lucha contra el cambio climático, segundo el crecimiento económico, etc.)³⁶.

Siguiendo el mandato del Consejo Europeo, el Consejo de Asuntos Generales empezó a dibujar su concepción de la Conferencia en su reunión del 28 de enero de 2020, sin concretar nada la orientación general dada por el Consejo Europeo de diciembre de 2019. No obstante, la única expresión que ha merecido el apoyo unánime de los ministros es reconocer la importancia de: "putting citizens at the heart of the conference and focusing on issues that truly matter to them..."³⁷.

Hasta mayo, las tres instituciones deberán ponerse de acuerdo sobre la finalidad, la composición, el calendario y el orden del día de la Conferencia, en base a las orientaciones básicas surgidas de la reunión informal de las tres presidencias (Consejo Europeo, Parlamento y Comisión) del 1 de febrero de 2020 en Bruselas.

En resumen, nada o muy poco hay de cierto al día de la fecha en que al inicio de este nuevo ciclo político de la Unión esté asegurado un gran progreso de la aún débil democracia participativa europea.

No obstante, podemos descubrir en una expresión utilizada por la presidenta Von der Leyen en la Carta de Misión a su vicepresidenta Šuica en relación con la preparación de la Conferencia ("to ensure that Europeans can shape the outcome of the Conference")³⁸ que no es

³⁴ Ver las Conclusiones del Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2019, p. 3: <https://www.consilium.europa.eu/media/41792/12-euco-final-conclusions-es.pdf>

³⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>

³⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

³⁷ Ver las Conclusiones del Consejo de Asuntos generales del 28 de enero de 2020, p. 4, en: <https://www.consilium.europa.eu/media/42345/st05573-en20.pdf>

³⁸ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf

del todo imposible que sean los ciudadanos europeos (por ejemplo, mediante un referéndum europeo *ad hoc*) los que aprueben o rechacen las conclusiones de la Conferencia, lo cual representaría además un test de valor añadido de la democracia directa europea.

Esta posibilidad, que sería un gran avance del proceso de creación de la democracia participativa de la Unión, no se hará realidad fácilmente si las fuerzas más europeístas del Parlamento Europeo (puesto que del Consejo Europeo no cabe esperar ningún exceso de entusiasmo en pro de la democracia directa) no coinciden en que este es uno más de los objetivos finales de la Conferencia.

Para ser realistas, la inserción en los tratados de un referéndum europeo (consultivo o vinculante según las materias a tratar) que en estas páginas venimos defendiendo³⁹, no es probable tampoco que resulte directamente de esta Conferencia sobre el futuro de Europa pero esta Conferencia podría, mediante la adecuada contribución del Parlamento Europeo y de la sociedad civil, recuperar o lanzar ideas que reactiven el ilusionante proceso de creación y consolidación de la democracia participativa europea que surgió durante la segunda Comisión Delors⁴⁰, fue solo parcialmente recogida en los

Tratados⁴¹ y se estancó tras la aprobación del Tratado de Lisboa⁴², cuando prioridades urgentes como la inestabilidad financiera, la migración y el brexit coparon la agenda del Consejo Europeo.

De momento, debemos saludar el respeto tenido, con ciertos matices, a esta tradición participativa por las tres principales instituciones europeas. Entre los primeros discursos y propuestas políticas de la legislatura 2019-2024 podemos descubrir, en efecto, el acercamiento⁴³ a un postulado progresista de dimensiones globales que desde estas páginas venimos defendiendo desde hace tiempo, a saber, que la democracia representativa (aún con las mejoras del proceso político de toma de decisiones que se puedan derivar de esta Conferencia⁴⁴), ya no es suficiente para incrementar la responsabilidad de los ciudadanos.

Los procedimientos de definición, adopción y aplicación de las políticas correspondientes en particular a la lucha contra el cambio climático, prioridad primera de

³⁹ Ver, por ejemplo, el tercer informe (2014) sobre el estado de la Unión Europea de la Fundación Alternativas y la Fundación Friedrich Ebert, p. 15: https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/57d96229c46cc02b24e72395dad8842e.pdf

⁴⁰ La primera Comunicación de la Comisión Europea que contiene las bases teóricas de un concepto europeo de democracia participativa es el *Libro blanco de la gobernanza europea* (2001): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>, p. 7, en donde se pone el principio de participación como uno de los siete principios fundamentales de la gobernanza europea, en estos términos: "La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la Unión europea".

⁴¹ Proveniente, en parte, del Proyecto de Constitución europea, el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea contiene las únicas referencias básicas del Derecho primario de la Unión a procedimientos y mecanismos efectivos de democracia participativa: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

⁴² En una encuesta de 2017 realizada por la Fundación Friedrich Ebert en los ocho países europeos más poblados, se comprobó que el 69 % de los ciudadanos consultados desean que se implante un Referéndum europeo para aprobar o rechazar "cuestiones cruciales de la Unión". Ver el VII informe (2018) sobre el estado de la Unión Europea de la Fundación Alternativas y la Fundación Friedrich Ebert, p. 75: https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/01a4787382b17849e36974e4ac008dfa.pdf

⁴³ Las siguientes palabras de Ursula von der Leyen, antes reseñadas (ver *supra*, nota 22): "quiero que los ciudadanos europeos tengan voz en una Conferencia sobre el Futuro de Europa, que comenzará en 2020 y durará dos años", habría que reescribirlas diciendo: "voz y voto".

⁴⁴ Sobre todas ellas, ver el VII informe (2018) de la Fundación Alternativas y la Fundación Friedrich Ebert sobre el estado de la Unión Europea, p. 28 y siguientes: https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/01a4787382b17849e36974e4ac008dfa.pdf. Ver también, para un examen detallado de las reformas político-institucionales de los próximos años: KREILINGER, Valentin: *The tangled web of EU-institutional reforms*, Hertie School (Jacques Delors Centre), octubre 019, en: <https://www.hertie-school.org/en/delorscentre/publications/detail/publication/the-tangled-web-of-eu-institutional-reforms/>

este quinquenio y de esta década, fracasarán sin la implicación de la ciudadanía europea, como sujeto político decisivo, en cada uno de esos tres procedimientos.

Con la facilidad actual del voto que permite Internet, ya no hay excusa para no implantar la democracia directa en muchos momentos y respecto a muchas cuestiones políticas de mayor o menor envergadura.

Es más, la democracia participativa europea, cuya definición constitucional, en el Tratado de Lisboa⁴⁵, fue más bien pobre, es consustancial al concepto actual de integración europea tanto por razones de legitimidad⁴⁶ como de eficacia de la democracia representativa europea, así como por la mutua influencia de estos dos principios básicos de la gobernanza europea⁴⁷.

Si la Conferencia sobre el Futuro de Europa se organiza como quiere el Parlamento Europeo, podremos quizás constatar que de varios centenares de ciudadanos europeos, la mitad de ellos jóvenes y expertos en temas europeos, pueden salir más (y por tanto posiblemente diferentes y mejores) ideas y mayor voluntad europeísta que de unos 80 funcionarios y diputados nacionales, 3 Comisarios o 135 eurodiputados y otros miembros de los organismos de la Unión, a propósito de qué es lo que hay que hacer y cómo en la política europea en los próximos años. Esa constatación debería permitir superar definitivamente el debate estéril sobre la existencia o no de un *δήμος* europeo y negar la justificación del neodespotismo de algunos miembros del Consejo Europeo y del Parlamento. La Unión no puede desaprovechar la riqueza de pensamiento y el caudal inmenso de imagi-

nación y de voluntad general que se necesitan en épocas de crisis. Si en 2002 la Convención sobre el futuro de Europa dejó hablar a los ciudadanos, en 2020, la Conferencia sobre el futuro de Europa debería, además de —como desea Von der Leyen— concederles que tengan voz, concederles que tengan voto y, para empezar, voto sobre las Conclusiones de la Conferencia que se elaborarán en 2022.

Revestida de forma legal, la democracia representativa europea acaba de cumplir 40 años⁴⁸ y, al igual que en los Estados miembros, empieza a dar signos de cansancio⁴⁹. La participativa solo tiene 10 años⁵⁰ pero no hay que descartar que, con una expresión ciudadana bien administrada antes, durante y después de la Conferencia, las instituciones europeas reconozcan el valor añadido que la democracia participativa puede aportar a la Unión y en la próxima reforma de los tratados mejoren los escasos mecanismos legales existentes y cedan un nuevo espacio al instrumento principal y más visible de la participación ciudadana: el referéndum europeo.

Otras cuestiones institucionales

Por aparecer frecuentemente en el debate político desde hace años y por estar aún pendientes de resolución, las siguientes cuestiones institucionales serán, algunas más probablemente que otras, tratadas en la Conferencia sobre el Futuro de Europa:

- Instauración de listas transnacionales para las elecciones europeas de 2024.

⁴⁵ Ver, *supra*, nota 40.

⁴⁶ En base a la “teoría de las partes interesadas” (teoría de los *stakeholders*), ya acogida por el derecho primario de la Unión: ver el artículo 11.3 del TUE.

⁴⁷ “Representative democracy in Europe is suffering from a crisis of efficiency that further affects its legitimacy. As intolerance for due process and deliberative rationality grows, political patience wanes. If left unaddressed, bigger problems will arise”, en Blockmans, S., Russack, S. (eds.): *Representative Democracy in the EU. Recovering legitimacy*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2019, p. 362. Disponible en: www.eliamap.gr/wp-content/uploads/2019/05/Representative-Democracy-in-the-EU-CEPS.pdf

⁴⁸ El Parlamento Europeo elegido por sufragio directo nació en 1979.

⁴⁹ Ejemplo reciente de estos signos de cansancio es el hecho de que el Parlamento no haya podido imponer al Consejo Europeo que fuera el cabeza de la lista PPE, partido ganador de las elecciones de 2019, quien presidiera la Comisión Europea los próximos cinco años.

⁵⁰ Desde la aparición, en el Tratado de Lisboa (en vigor desde diciembre de 2009), de mecanismos de democracia participativa.

- Reforma del sistema de elección del presidente de la Comisión (incluido el procedimiento de candidatos “cabezas de lista” en las elecciones europeas).
- Reforma del poco exitoso procedimiento de iniciativa ciudadana europea (artículos 11.4 del TUE y 24 del TFUE).
- Fusión de las figuras de presidente del Consejo Europeo y presidente de la Comisión⁵¹.

Conclusión: mejora de la gobernanza europea 2019-2024

Ante la complejidad creciente de su vida política y la urgencia de su primera prioridad estratégica (la lucha contra el cambio climático), la Unión mantendrá desde mayo de este año una muy necesaria deliberación participativa sobre su futuro que, si quiere ser realista, debería centrarse en proponer las políticas que quedan sin hacer desde el Tratado de Lisboa y, en lo que se refiere a la gobernanza europea, proponer una serie limitada de mejoras, en su mayoría realizables sin necesidad de cambiar los tratados, y en los siguientes términos:

- La eficacia de la Unión puede mejorar si:
 - Se recupera y refuerza el “método comunitario”, lo que significa que cada institución se centra en sus tareas esenciales: la Comisión, en iniciar y ejecutar las decisiones; el Consejo y el Parlamento, en adoptar la legislación y los presupuestos; el Consejo Europeo, en fijar las orientaciones políticas.

- Se elabora y aplica mejor la estrategia política general de la Unión evitando contradicciones entre la formulación y la aplicación de la agenda estratégica del Consejo y las prioridades políticas del mandato de la Comisión.
- Se potencia al máximo el voto por mayoría cualificada en el Consejo.
- Se sincronizan mejor los mandatos de las tres presidencias (Consejo Europeo, Parlamento y Comisión).
- La legitimidad de la Unión puede mejorar si:
 - Mejora la democracia participativa y se instauran instrumentos de democracia directa como, por ejemplo, el referéndum europeo.
 - Se europeízan las campañas y los debates electorales nacionales mediante la instauración de un sistema de listas transnacionales para las elecciones europeas de 2024.
 - El Parlamento elige directamente al presidente de la Comisión.
 - La Comisión recupera el pleno uso de su poder de iniciativa legislativa.
 - Aumenta la transparencia del Consejo de la Unión Europea y del Consejo Europeo.
 - Aumenta la rendición efectiva de cuentas de todas las instituciones.

⁵¹ Sobre el conjunto de estas cuestiones, ver nuestros comentarios en el VII Informe (2018) de la Fundación Alternativas y la Fundación Friedrich Ebert, p. 28 y siguientes: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/01a4787382b17849e36974e4ac008dfa.pdf

Biografías

Francisco Aldecoa es catedrático de Relaciones Internacionales en el departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (2000), y anteriormente lo fue en la Universidad del País Vasco (1990). Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea desde 1994. Doctor (Ph.D) honoris causa por la Universidad de National School of Political and Administrative Studies en 2009. Discípulo del profesor Antonio Truyol y Serra (es codirector del Centro de Excelencia de la Universidad Complutense que lleva su nombre), es conocido en España por ser uno de los teóricos académicos sobre el proceso de construcción de la Europa Comunitaria. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid desde mayo de 2002 hasta mayo de 2010. Ha ocupado también la presidencia de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales desde 2005 hasta 2009. Director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid (2012-2016). Desde 2013, es vicepresidente del Consejo Federal del Movimiento Europeo. Desde 2001 es miembro del Comité Científico del Real Instituto Elcano. Desde 2012 es miembro del Consejo Académico Eurolatinoamericano. Desde 2015 forma parte del Advisory Board, United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility (UNU-GCM).

José Enrique de Ayala. General de Brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios

Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania, y jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

José Candela Castillo es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Ha sido funcionario de la Comisión Europea en activo desde 1986 hasta 2014, como miembro del gabinete del vicepresidente de la Comisión y como jefe de las Unidades de Aplicación del Derecho Comunitario y de Gobernanza en la Secretaría General de la Comisión. Participó en el grupo de comisarios encargado de preparar la elaboración del Tratado de Maastricht en 1992, presidido por Jacques Delors, y fue redactor del *Libro blanco de la gobernanza europea* en 2001 y asistente de la representación de la Comisión Europea en la Convención sobre el futuro de Europa que elaboró el proyecto de Constitución Europea en 2003. Ha sido también asesor del secretario de Estado español para la Unión Europea. Ha impartido numerosos cursos y conferencias y publicado diversos capítulos de libros colectivos y artículos sobre derecho comunitario y gobernanza europea en revistas tales como la *Revue du Marché Unique Européen*, la *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* o la *Revista Española de Derecho Europeo*. Es profesor titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Carlos Carnero. Diputado a la Asamblea de Madrid, en la que es portavoz de economía del Grupo Socialista y ha sido presidente de la Comisión de Recuperación. 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 sido Director Gerente de la Fundación Alternativas. Ha escrito, en colaboración, varios libros: *Construyendo la Constitución Europea*, *Crónica política de la Convención*, *Manual de Instrucciones de la Constitución Europea*, *Europa en la encrucijada*, *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior y Gobernanza económica de la Unión Europea y salida de la crisis*. Diplomado universitario en Turismo, es profesor en el Máster de UE de la Universidad CEU-San Pablo y ha dirigido diversos cursos de verano sobre la UE en la Universidad Complutense de Madrid. Es articulista habitual en diversos medios de comunicación. Es vocal en el Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid. Es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. Por su labor europea y de política exterior, ha recibido las órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo.

Paloma Favieres es coordinadora del servicio jurídico estatal de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) desde el año 2012. Letrada ejerciente del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde el año 1990, abogada experta en Derechos Humanos, Migraciones y Asilo y desde 2017 directora del área de Políticas y Campañas de CEAR. Especializada en el asesoramiento legal a solicitantes de protección internacional y refugiados en territorio y puestos fronterizos, así como en el litigio antes los tribunales españoles y estancias europeas. Ha trabajado durante el año 2016 como experta ante el Comité Económico y Social Europeo en la Propuesta de Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo.

Estrella Galán es profesional del tercer sector, antropóloga y trabajadora social, experta en dirección de organizaciones sociales, derechos humanos, asilo, migraciones e intervención social con colectivos desfavorecidos. Responsable de la gestión y coordinación del módulo de inmigración y asilo del Máster de Acción Solidaria Internacional de la Universidad Carlos III, colaborando como docente en diferentes másteres y cursos relacionados con migraciones y asilo en diversas universidades y centros de formación. Ha sido colaboradora del programa *La Ventana* de la Cadena SER y otros medios de comunicación. Autora y colaboradora en numerosos artículos, estudios, informes y publicaciones en materia de asilo y migraciones. Actualmente es secretaria general de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), donde trabaja desde el año 1999.

Mercedes Guinea Llorente es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en el estudio de la integración europea, sus principales líneas de investigación son el modelo político de la Unión Europea y la política exterior europea. En el año 2016 colaboró con la Fundación Alternativas, junto con Francisco Aldecoa, en la elaboración del estudio *Renegotiation by the United Kingdom of its constitutional relationship with the European Union - Issues related to "sovereignty"*, encargado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Björn Hacker es profesor de Política Económica Europea en la Universidad de Ciencias Aplicadas (HTW) de Berlín. Es miembro del consejo asesor académico del Institut für Europäische Politik (IEP). Sus principales áreas de investigación incluyen la gobernanza económica europea, la política social europea y el estudio comparativo de las políticas del estado de bienestar en la UE. Anteriormente trabajó para la Fundación Friedrich Ebert en Berlín. Sus últimas publicaciones son: *¿Un semestre social europeo? El pilar europeo de derechos sociales en la práctica* (ETUI, Bruselas, 2019), *Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren* (J. H. W. Dietz Nachf, Bonn,

2018), *La eurozona dividida. Mapeo de intereses en conflicto sobre la reforma de la Unión Monetaria* (junto con Cédric M. Koch, FES Bruselas, 2017).

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) y *Paraísos fiscales. Veinte propuestas para acabar con la gran evasión* (La Catarata, 2016); también ha dirigido junto a D. Lucio Pegoraro y D. Marcos Massó *Derecho constitucional comparado* (Tirant Lo Blanc, 2017), así como *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea* (Tirant Lo Blanch, 2018).

Rosa Pérez Monclús es asesora política en el Parlamento Europeo en el área de libertades civiles, educación y cultura. Es licenciada en Economía y Dirección y Administración de Empresas por la Pompeu Fabra, y máster en Industrias Culturales y Creativas por el King's College London. Ha sido consultora estratégica para diversas empresas internacionales y directora de políticas para la red europea de cultura.

Ilona Pokorna. Funcionaria en activo de la Comisión Europea hasta 2018. Se graduó en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Carlos de Praga y

estudió el tercer ciclo en la Sorbonne Nouvelle de París. Desde 1986 trabajó en varias direcciones de la Comisión Europea en Bruselas, principalmente en la Dirección General de Educación y Cultura, gestionando programas de educación y formación como Tempus, Erasmus y Jean Monnet. Desde 2004, ha sido asesora en el Gabinete del primer comisario checo, Vladimír Špidla, encargado de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. De 2011 a 2016 ha estado en comisión de servicios en la Secretaría de Estado para la Unión Europea del Ministerio español de Asuntos exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Gabriel Richard-Molard, nacido en 1986, es un jurista europeo graduado por Sciences-Po Strasbourg y la Universidad de Potsdam. Es doctor en Derecho Europeo (*summa cum laude*) por una tesis titulada *Die Rechtsgrundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften* (*El marco legal de la cooperación transfronteriza entre comunidades locales*). También es máster en Derecho Comercial Europeo por la Universidad de Estrasburgo. Trabajó como asesor político en el Bundestag, la Asamblea Nacional francesa y actualmente es asesor político de un miembro del Parlamento Europeo en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Es autor de varias piezas y artículos sobre política europea y relación francoalemana en la prensa alemana (*Tageszeitung*) y francesa (*Libération*, *Le Monde*, *Marianne*, *Témoignage Chrétien*). También colabora regularmente con la Fundación Jean Jaurès sobre asuntos europeos. Es exalumno del programa de estudios de la Fundación Friedrich Ebert y del francoalemán Zukunftsdialog.

Domènec Ruiz Devesa es licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III, en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED, y máster en Relaciones Internacionales por la Johns Hopkins University, con especialidad en Estudios Europeos, y diploma en Estudios Avanzados en Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible por la UNED. Ha sido consultor de varias organizaciones internacionales tales como el Banco

Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o la Unión por el Mediterráneo, así como de consultoras internacionales como Oxford Policy Management y Family Health International, y de *think tanks* como la Fundación Alternativas, donde es miembro del panel de Economía Internacional y del Consejo de Asuntos Europeos, y de la Fundación Sistema, donde es miembro del Consejo de Redacción de la revista *Temas para el Debate*. Ha sido vocal asesor del ministro de la presidencia (2011), asesor de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo (2014-2018) y director adjunto para Asuntos Políticos y Parlamentarios en el gabinete del ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. En la actualidad es miembro del Comité Federal de la Unión de los Federalistas Europeos de Europa y de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. En 2019 fue elegido Diputado al Parlamento Europeo, donde es portavoz de la Comisión de Asuntos Constitucionales y miembro titular de la Comisión de Cultura y Educación. También desempeña sus responsabilidades parlamentarias desde la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, así como de las delegaciones de Iraq, de la que es vicepresidente, Mashreq y Palestina.

Luise Rürup trabaja en la Fundación Friedrich Ebert (FES) desde principios de los años noventa. En septiembre de 2020 fue nombrada representante en España de dicha organización. Previamente a su puesto en la FES Madrid, Luise Rürup dirigió la oficina de enlace de la FES

con Naciones Unidas, el IMF y el WB, situada en Nueva York (EE. UU.). Anteriormente ocupó varios cargos en la FES, entre ellos, jefa de departamento en la sede central en Berlín (Alemania), representante de país y directora ejecutiva en Santiago de Chile (Chile), Nueva Delhi (India), Erfurt/Thüringen (Alemania) y Estambul (Turquía). Después de estudiar ciencias políticas, estudios regionales, filosofía y geografía en la Universidad Libre de Berlín, la Università di Urbino (Italia) y la Universidad de Hamburgo, Luise Rürup se licenció en Ciencias Políticas con un diploma de la Universidad de Hamburgo. Complementó su formación con un programa de posgrado vocacional de un año en el Centro de Formación Avanzada en Desarrollo Rural/Cooperación Internacional en Desarrollo Sostenible (SLE/Universidad Humboldt) en Berlín. Antes de su compromiso con FES, Luise Rürup estuvo involucrada en investigación y consultoría multidisciplinaria en áreas rurales de Costa Rica y Tanzania. Luise Rürup es miembro desde hace mucho tiempo del sindicato alemán Ver.di y del partido socialdemócrata alemán SPD.

El doctor **Klaus-W. West** es colaborador asociado de la Fundación Arbeit und Umwelt (Trabajo y Medioambiente) en Berlín. Esta fundación es un *think tank* del sindicato de la industria minera, química y energética (IG BCE, por sus siglas en alemán). El autor ha publicado con el profesor Birger Priddat un extenso libro sobre la modernidad de la industria, *Modernität der Industrie* (Metropolis, 2012).

Acrónimos y siglas

ACA: Acuerdo de Cooperación y Asociación	ECDC: <i>European Centre for Disease Prevention and Control</i> (Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades)
ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	EEE: Estrategia Europea de Empleo
AfD: <i>Alternative für Deutschland</i> (Alternativa por Alemania)	EE. UU.: Estados Unidos de América
AR: alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad	EMA: Agencia Europea de Medicamentos
AT: Austria	EPSCO: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores
BABS: <i>Baltic, Adriatic, Black Sea</i> (Báltico, Adriático, Mar Negro)	ERTE: Expediente de Regulación Temporal de Empleo
BCE: Banco Central Europeo	ES: España
BEI: Banco Europeo de Inversiones	ESTIA: <i>Emergency Support to Integration and Accommodation programme</i> (Ayuda de emergencia a la integración y el alojamiento)
Benelux: Unión aduanera y económica de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo	EUCO: <i>European Council</i> (Consejo Europeo)
BfArM: <i>Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte</i> (Instituto Federal de Medicamentos y Productos Sanitarios)	FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
BM: Banco Mundial	FDP: <i>Freie Demokratische Partei</i> (Partido Democrático Libre)
BMAS: <i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i> (Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales)	FEFF: Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
BRI: <i>Belt and Road Initiative</i> (Iniciativa de la Franja y la Ruta)	FES: Fundación Friedrich Ebert
CDU: <i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i> (Unión Demócrata Cristiana de Alemania)	FMI: Fondo Monetario Internacional
CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado	FR: Francia
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero	Frontex: <i>Frontières Extérieures</i> (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas)
CEE: Comunidad Económica Europea	G7: Grupo de los Siete (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido)
CEPS: <i>Centre for European Policy Studies</i>	G20: Grupo de los 20 (Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea)
CETI: Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes	HICP: <i>Harmonised Index of Consumer Prices</i> (Índice Armonizado de Precios de Consumo)
CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros	HM: Her Majesty (Su Majestad)
Comecon: Consejo de Ayuda Mutua Económica (1949-1991)	ID: Grupo Identidad y Democracia
CC. OO.: Comisiones Obreras	IG BCE: <i>Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie</i> (Sindicato para la Industria de la Minería, Química y Energía)
CR: Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos en el Parlamento Europeo	IMV: Ingreso Mínimo Vital
CSU: <i>Christlich-Soziale Union in Bayern</i> (Unión Social Cristiana de Baviera)	IU: Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
CZ: Chequia	IN: Independiente
DE: Alemania	JE: jefe del Estado
DG ECFIN: Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros	JG: jefe del Gobierno
DGEMPL: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión	
ECOFIN: Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea	

- LV:** Grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europea
MAC: Método Abierto de Coordinación
MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad
MFP: Marco Financiero Plurianual
NI: Grupo de los no inscritos
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIM: Organización Internacional de Migraciones
OMC: Organización Mundial del Comercio
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONG: organizaciones no gubernamentales
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
PE: Parlamento Europeo
PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PEDS: Pilar Europeo de Derechos Sociales
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común
PESCO: Cooperación Estructurada Permanente
Ph. D: *Philosophiæ doctor* (doctor en filosofía)
PIB: producto interior bruto
PEPP: *Pandemic Emergency Purchase Programme* (Programa de Compras de Emergencia Pandémica)
PP: Grupo del Partido Popular Europeo
PPE: Partido Popular Europeo
PSE: Partido de los Socialistas Europeos
RAE: Real Academia Española
RE: Grupo Renovar Europa en el Parlamento Europeo
RU: Reino Unido
S&D: Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo
SER: Sociedad Española de Radiodifusión
SISPE: Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SLE: *Seminar für Ländliche Entwicklung* (Seminario para el Desarrollo Rural)
SPD: *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partido Socialdemócrata de Alemania)
SURE: *European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (Mecanismo europeo para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia)
TAC: Tratado de Aquisgrán
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC: tecnologías de la información y la comunicación
TUE: Tratado de la Unión Europea
UE: Unión Europea
UEM: Unión Económica y Monetaria
UGT FICA: Federación de Industria, Construcción y Agro de la Unión General de Trabajadores
UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNU-GCM: *United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility* (Universidad de Naciones Unidas - Instituto de Globalización, Cultura y Movilidad)
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
V4: Grupo de Visegrado (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa)
VDI: *Verband deutscher Ingenieure* (Asociación de Ingenieros Alemanes)



El *Informe sobre el estado de la Unión Europea*, que cada año realizan dos fundaciones europeas –la alemana Friedrich-Ebert-Stiftung y la española Fundación Alternativas–, es en este 2020 verdaderamente especial. Nunca había vivido la Unión un momento en el que se produjesen simultáneamente dos grandes crisis, sanitaria y económica, de la magnitud de las que ha desencadenado la pandemia del coronavirus. A ellas hay que añadir otra crisis, política, la del Brexit, la primera vez que un Estado miembro decide salir de la Unión Europea.

La explosión de la covid-19 no tiene precedentes, en la vida del proyecto europeo –ni del planeta, nos atrevemos a decir–. Las consecuencias humanitarias han sido y están siendo dramáticas, y las sociedades y Gobiernos se muestran desprovistos de instrumentos para combatirlas. Hay una gran incertidumbre después de un millón de muertos por el virus, y de una crisis económica que pone a las decisiones políticas ante la deuda hamletiana entre salud o economía. Dilema falso, porque si no hay salud la economía se derrumba. Pero algunos gobernantes se dejan arrastrar por las exigencias productivas, teniendo que rectificar en muchas ocasiones ante las nuevas oleadas de la pandemia.

En este informe está presente este hecho, pero no lo monopoliza. Como siempre, estudiamos el estado de la Unión desde sus diferentes perspectivas.

De todo este análisis, nos queda claro que solo una Unión integrada podrá luchar contra una pandemia trágica que los habitantes de Europa nunca habíamos conocido.

Son tiempos emocionantes para los entusiastas de la Unión Europea: la Unión tiene ahora la oportunidad de hacer frente a los desafíos del siglo XXI y de llevar a cabo la necesaria transformación estructural de su economía hacia una mayor sostenibilidad, inclusión y facultad de adaptación.

Si tiene éxito, la Unión Europea saldrá reforzada, tanto a nivel interno como externo, mostrándose más fuerte y soberana como actor global, al mismo tiempo que consolidada y solidaria a nivel interno. Se trata ciertamente de un desafío colosal, pero también de una grandísima oportunidad.

Dirección: Diego López Garrido

Coordinación: María Pallares