



EL FUTURO DE UN SUEÑO

EUROPA 2046



EL FUTURO DE UN SUEÑO

EUROPA 2046

Las opiniones reflejadas, explícita o implícitamente, en los artículos y viñetas de este libro son responsabilidad única de sus autores y no implican, en modo alguno, la posición del Parlamento Europeo.

Editado por:
Parlamento Europeo - Oficina de Información en España

Colaboración:
Agenda Pública

Diseño gráfico:
Charlotte Goeders

Impresión:
Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

- © *Unión Europea, 2017*
- © de la edición:
Parlamento Europeo, Oficina de Información en España
- © de los textos:
Sus autores
- © de las fotografías:
Sus autores y Unión Europea (fuentes: Parlamento Europeo, Comisión Europea y EUTM)
- © de las viñetas:
Sus autores y la Asociación de Periodistas Europeos (APE)

Print ISBN 978-92-846-0565-1	DOI:10.2861/307284	BR-02-17-082-ES-C
PDF ISBN 978-92-846-0567-5	DOI:10.2861/459757	BR-02-17-082-ES-N
EPUB ISBN 978-92-846-0566-8	DOI:10.2861/223448	BR-02-17-082-ES-E

Primera edición: diciembre de 2016
Segunda edición: diciembre de 2017
Impreso en Luxemburgo

Este libro es una iniciativa de la Oficina de Información del Parlamento Europeo en España y no habría sido posible sin la contribución de todos los autores, que amablemente han cedido los derechos de sus respectivas obras, y a los cuales mostramos nuestro más profundo agradecimiento.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor y su autor.



Parlamento Europeo

ÍNDICE

Sede del Parlamento Europeo en Bruselas



Europa 2046. El futuro de un sueño

006

ÍNDICE

012

PRÓLOGO

Antonio Tajani

016

PRÓLOGO

Martin Schulz

020

PRÓLOGO

Ramón Luis Valcárcel

026

PALABRAS DE SU MAJESTAD
EL REY FELIPE VI

034

INTRODUCCIÓN

038

30 AÑOS DE ESPAÑA
EN LA UE

064

NUESTRA VOZ
EN EUROPA

084

CONSTRUYENDO
EUROPA

130

PARLAMENTO EUROPEO:
UN PAPEL REFORZADO

152

EUROPA 2046:
RETOS PENDIENTES

214

EUROPA, UNA VENTANA
ABIERTA AL MUNDO

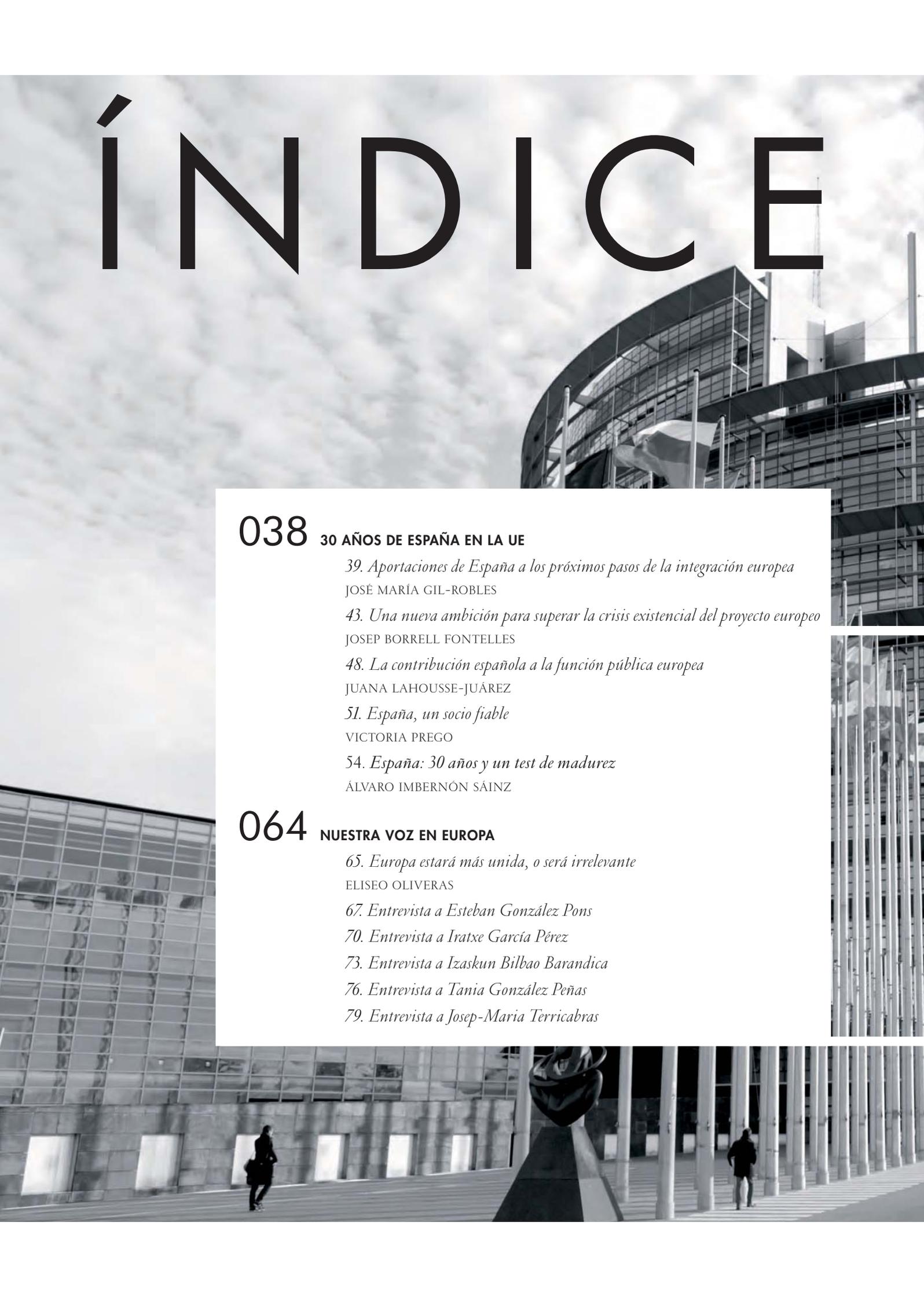
256

¿CÓMO NOS VEN
LOS DEMÁS?

273

AGRADECIMIENTOS

ÍNDICE



038 30 AÑOS DE ESPAÑA EN LA UE

39. Aportaciones de España a los próximos pasos de la integración europea

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES

43. Una nueva ambición para superar la crisis existencial del proyecto europeo

JOSEP BORRELL FONTELLES

48. La contribución española a la función pública europea

JUANA LAHOUSSE-JUÁREZ

51. España, un socio fiable

VICTORIA PREGO

54. España: 30 años y un test de madurez

ÁLVARO IMBERNÓN SÁINZ

064 NUESTRA VOZ EN EUROPA

65. Europa estará más unida, o será irrelevante

ELISEO OLIVERAS

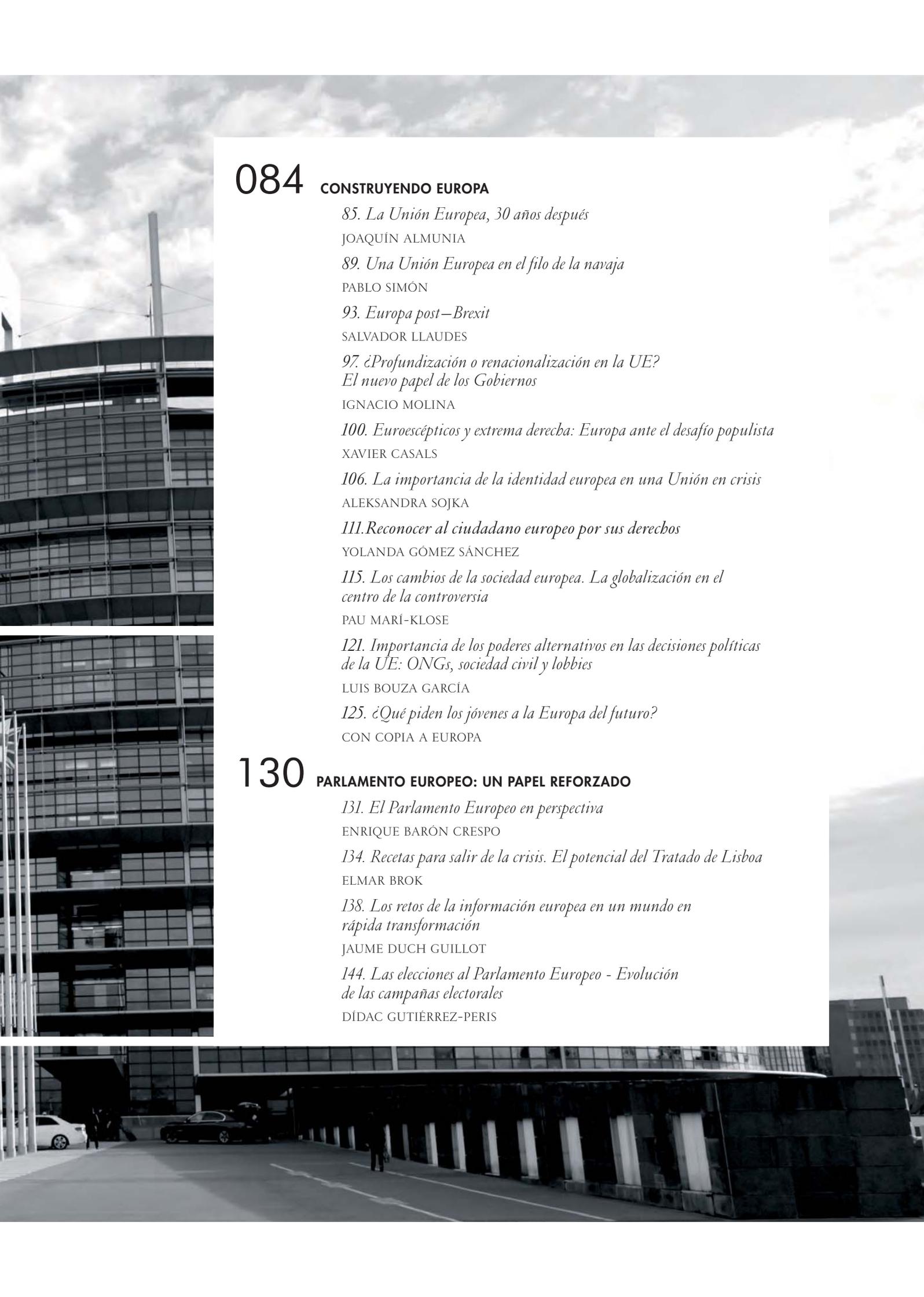
67. Entrevista a Esteban González Pons

70. Entrevista a Iratxe García Pérez

73. Entrevista a Izaskun Bilbao Barandica

76. Entrevista a Tania González Peñas

79. Entrevista a Josep-Maria Terricabras



084 CONSTRUYENDO EUROPA

85. La Unión Europea, 30 años después

JOAQUÍN ALMUNIA

89. Una Unión Europea en el filo de la navaja

PABLO SIMÓN

93. Europa post-Brexit

SALVADOR LLAUDES

97. ¿Profundización o renacionalización en la UE?

El nuevo papel de los Gobiernos

IGNACIO MOLINA

100. Euroescépticos y extrema derecha: Europa ante el desafío populista

XAVIER CASALS

106. La importancia de la identidad europea en una Unión en crisis

ALEKSANDRA SOJKA

111. Reconocer al ciudadano europeo por sus derechos

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ

115. Los cambios de la sociedad europea. La globalización en el centro de la controversia

PAU MARÍ-KLOSE

121. Importancia de los poderes alternativos en las decisiones políticas de la UE: ONGs, sociedad civil y lobbies

LUIS BOUZA GARCÍA

125. ¿Qué piden los jóvenes a la Europa del futuro?

CON COPIA A EUROPA

130 PARLAMENTO EUROPEO: UN PAPEL REFORZADO

131. El Parlamento Europeo en perspectiva

ENRIQUE BARÓN CRESPO

134. Recetas para salir de la crisis. El potencial del Tratado de Lisboa

ELMAR BROK

138. Los retos de la información europea en un mundo en rápida transformación

JAUME DUCH GUILLOT

144. Las elecciones al Parlamento Europeo - Evolución de las campañas electorales

DÍDAC GUTIÉRREZ-PERIS

ÍNDICE

152 **EUROPA 2046: RETOS PENDIENTES**

153. Retos energéticos y climáticos de los próximos 30 años

MIGUEL ARIAS CAÑETE

158. 30 años de la adhesión a Europa

MARGARITIS SCHINAS

161. La política de cohesión europea, factor clave del desarrollo de España y de su integración en Europa

ARÁNZAZU BERISTAIN IBARROLA

164. Hacia la Unión de la Energía en Europa: retos y papel de España

BORJA PRADO EULATE

168. Retos para la Unión Económica y Monetaria

FEDERICO STEINBERG

174. Empleo y política laboral en la UE

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

180. Política europea de cohesión: una prioridad para España

VASILIS MARGARAS

184. Solidaridad, palabra clave

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE

189. La Unión Europea y los sistemas de protección social nacionales tras la crisis

ELOÍSA DEL PINO

194. ¿Un espacio europeo más libre, seguro y justo?

GEMMA PINYOL-JIMÉNEZ

198. Asilo y refugiados

SERVICIO DE ESTUDIOS DEL PARLAMENTO EUROPEO (EPRS)

203. Terrorismo, Schengen y seguridad interior

CAMINO MORTERA-MARTÍNEZ

208. Apuntes de una experiencia local: cómo evitar la radicalización

BART SOMERS

214 EUROPA, UNA VENTANA ABIERTA AL MUNDO

215. La urgente necesidad de mejorar la política exterior

XAVIER VIDAL-FOLCH

222. Hacia la Europa de la defensa sin ejército europeo

MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO

228. El TTIP: Un acuerdo difícil pero necesario

MIGUEL OTERO IGLESIAS

232. Europa, América, 2046

JOSÉ HERRERA

236. ¿Hacia una nueva política mediterránea?

ANA GALLO ÁLVAREZ

241. La UE y su Asociación Oriental: el vecindario compartido con Rusia

JAVIER MORALES HERNÁNDEZ

246. Turquía. En busca de una incierta identidad

FLORENTINO PORTERO

249. Activismo y héroes ciudadanos: el Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia

256 ¿CÓMO NOS VEN LOS DEMÁS?

257. UE-EE.UU.: vecinos de una difusa casa común

FELIPE SAHAGÚN

259. Rusia y Europa, una historia de atracción y desconfianza

CARLOS FRANGANILLO

261. Europa, mito y objetivo para China

RAFAEL CAÑAS

263. América Latina: Europa en el corazón y en el bolsillo

CARMEN DE CARLOS

266. Oriente Próximo: La Europa de las oportunidades perdidas

MÓNICA GARCÍA PRIETO

269. África: Barça o Barsakb

XAVIER ALDEKOVA

PRÓLOGO

ANTONIO TAJANI

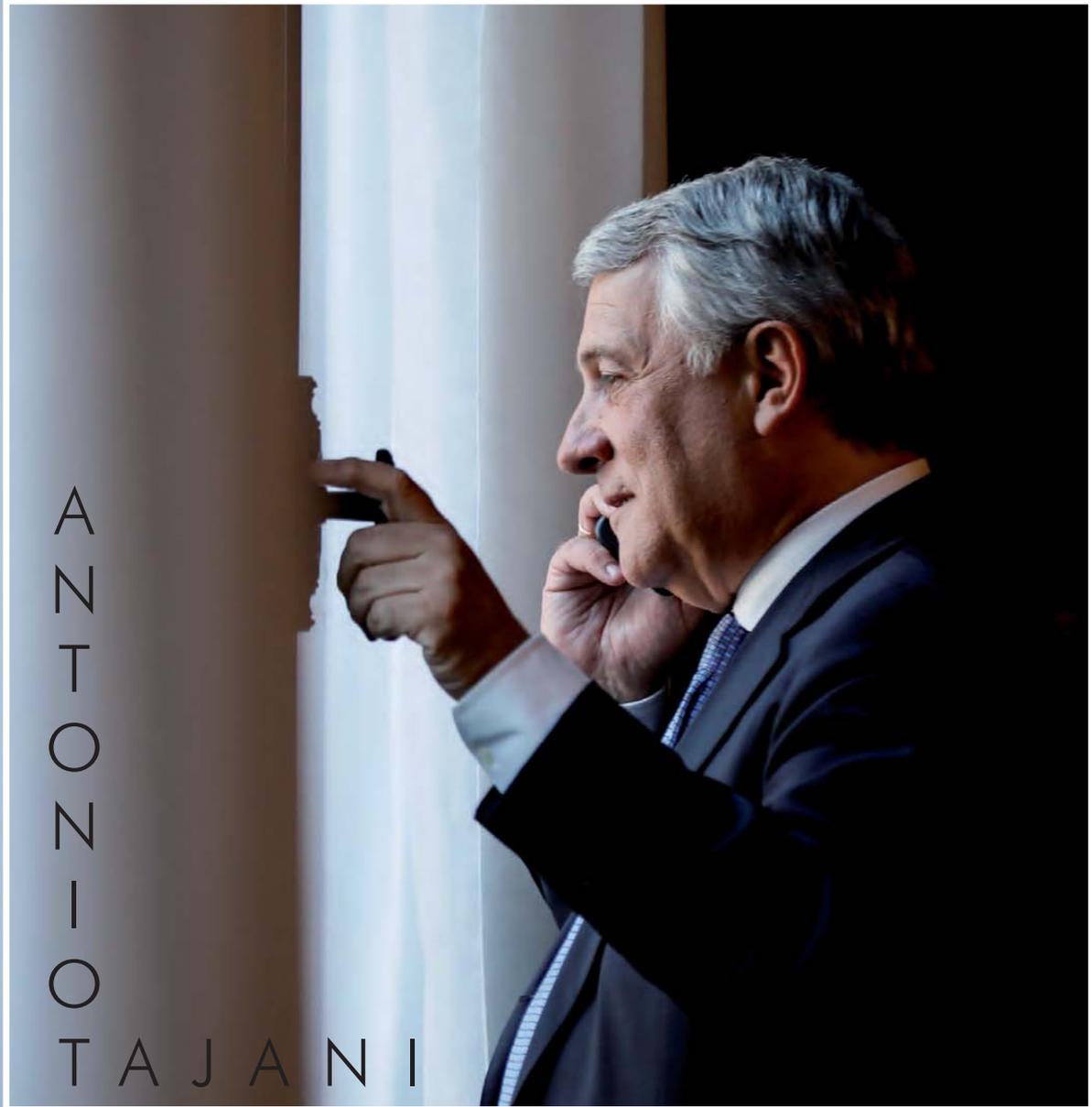
Presidente del Parlamento Europeo

Hace tan solo tres décadas que culminó la entrada de España en las Comunidades Europeas. La aventura más importante que ha vivido este país en el último siglo y, sin duda, la más fructífera y positiva de su historia. Lo es para todos los Estados miembros de la Unión Europea, si consideramos que nunca antes nuestro continente había disfrutado de un periodo tan largo de estabilidad, paz y prosperidad.

Las dos guerras mundiales dejaron nuestro continente arrasado desde el punto de vista humano, económico y moral. Sumergieron a Europa en la trampa del nacionalismo, subyugaron a nuestras sociedades al totalitarismo y anularon el concepto de ciudadanía como garantía de libertad y dignidad. Hubiéramos quedado relegados a los márgenes de la historia si no fuera por estadistas de la talla de Adenauer, de Gasperi o Schuman, quienes supieron ver en el ideal de Europa una nueva oportunidad. Ese ideal impregna la breve declaración que Robert Schuman presentó el 9 de mayo de 1950 y en la que esbozaba con claridad y simplicidad encomiables las bases del resurgir de Europa. Una nueva Europa que como concepción intelectual y política se impusiera al lenguaje de la guerra. Una Europa en cuyos valores se asentase nuestro bienestar y prosperidad comunes. Una Europa en la que la solidaridad de hecho creara un tejido de intereses comunes entre Estados y con ello fuésemos capaces de garantizar la paz y la estabilidad en nuestro continente.

Setenta años después de esa declaración, somos la región del mundo en la que la dignidad del ser humano está mejor protegida. Donde la democracia y el Estado de derecho son nuestro signo de identidad. Donde la pena de muerte o la tortura no tienen cabida. Donde nuestros ciudadanos pueden circular libremente en un espacio sin fronteras y sin miedo a ser perseguidos, ya sea por sus opiniones políticas, su religión, su raza o cualquier otra circunstancia. La Unión Europea es hoy la región más próspera del mundo gracias al mar de oportunidades que representa un mercado único de 500 millones de habitantes. Tenemos el sistema de protección social y de bienestar más avanzado del planeta. El marco jurídico medioambiental más desarrollado del mundo. Exportamos, no solo bienes y servicios, sino todo un modelo de sociedad y bienestar que es el espejo en el que se miran millones de personas en el mundo. Y lo hacemos en un contexto de paz y seguridad que nunca antes había sido tan duradera y para tantos millones de personas en Europa. Somos, en este sentido, un verdadero oasis de estabilidad, paz y prosperidad en el mundo.

Sesenta años después de los Tratados de Roma vale la pena recordar de dónde venimos, todo lo que hemos conseguido unidos y, sobre todo, recordar que la Unión Europea es un proyecto de futuro. Esa nueva Europa que preconizaron los europeos de la postguerra es hoy una realidad palpable. Durante las últimas seis décadas hemos creado un ideal del que debemos estar orgullosos. Y lo hemos hecho sin ignorar los problemas reales. Todo lo contrario, les hemos hecho frente, demostrando que lo ▶





que verdaderamente nos define no son las crisis, sino nuestra voluntad de superarlas. Hoy los ciudadanos europeos están profundamente preocupados por su seguridad, su prosperidad y por el entorno global en el que vivimos. Proponer soluciones concretas a estas cuestiones es fundamental para que la Unión Europea vuelva a ser percibida como el marco en el que construir un futuro más prometedor. Europa no se construye desde la añoranza de un pasado mejor. Eso solo lleva a la frustración, la división y el fracaso. La Europa que quieren los ciudadanos es una Europa con amplitud de miras y fruto de un esfuerzo por mejorar. Una Europa en la que miles y miles de europeos han trabajado duro, y lo siguen haciendo diariamente, para asegurar la prosperidad de sus hijos. Una Europa, en definitiva, que pone de nuevo a los ciudadanos en el centro de su proyecto y que adquiere pleno sentido cuando el ciudadano es el verdadero protagonista. Por eso, la prioridad de mi presidencia será contribuir a acercar de nuevo Europa a sus ciudadanos. Es necesario que las principales preocupaciones de los europeos —desempleo, seguridad, inmigración, protección del medio ambiente— encabecen nuestro orden del día.

La Europa del futuro es una Europa que garantiza nuestra libertad frente al totalitarismo terrorista y que lucha contra éste de manera coordinada y eficaz. Una Europa en la que nuestros jóvenes disfrutan de su libertad y las oportunidades que ésta ofrece, y en la que están a salvo del veneno de la radicalización. Una Europa en la que las fronteras exteriores son cosa de todos, y las interiores cosa del pasado. Una Europa de acogida para aquellos que lo necesiten, pero también firme en la aplicación de la ley. Es una Europa que genera crecimiento y empleo. Que hace de la innovación y las tecnologías un pilar económico. De la energía y el cambio climático los ejes de un desarrollo más sostenible. Y de su tejido industrial una garantía de prosperidad. Es una Europa que promueve la cohesión, la igualdad y que está llena de oportunidades para nuestros jóvenes. Y es una Europa fuerte en el mundo. Un ejemplo de libertad, de democracia y de solidaridad. Una Europa que sabe ejercer, desde la responsabilidad, un liderazgo global positivo. En definitiva una Europa basada en hechos concretos.

Este volumen, que conmemora el treinta aniversario de la adhesión de España a las entonces llamadas Comunidades Europeas, está plagado de testimonios del valor transformador de la Unión Europea para España y para Europa. Ahora que estamos dejando atrás la peor crisis económica que hemos vivido desde la Segunda Guerra Mundial es fundamental que los políticos europeos sepamos asumir el liderazgo que reclaman nuestros ciudadanos para el proyecto europeo, lejos de la Europa abstracta, poco eficaz, burocrática, y devolviéndolo a los europeos la pasión y despertando en ellos ese sentimiento de formar parte de un proyecto histórico. Es la mejor herencia que podemos dejar a los jóvenes que en ella habiten en 2046. ▣

Bruselas, Noviembre 2017



M
A
R
T
I
N

S
C
H
U
L
Z

PRÓLOGO

MARTIN SCHULZ

Expresidente del Parlamento Europeo (2012-2016)

Yo fui un niño de posguerra. Mi padre nació en un pueblecito minero alemán, del Sarre, que cambió de nacionalidad varias veces durante el siglo XX. Como ciudadano criado en Aquisgrán, una región fronteriza con otros tres países, crecí europeo por instinto. Pero como político europeo a menudo me doy cuenta de que los ciudadanos hoy no siempre entienden la necesidad de una Unión Europea. Las siglas UE significan para ellos la burbuja de Bruselas, la maquinaria lenta y burocrática que emana de unas instituciones que entienden lejanas y ajenas a sus preocupaciones.

En solo unos meses celebraremos juntos el 60 aniversario de los Tratados de Roma y sin embargo seguiremos sin dar por descontado ni la UE ni el proyecto de integración.

Vivimos momentos agitados de nuestra historia. La crisis económica y financiera, el paro juvenil, la agresividad de Rusia, la incapacidad para solucionar conflictos exteriores o para gestionar el flujo de refugiados que llegan a nuestras costas... no son fruto de la incapacidad de Europa. El problema es la falta de coraje y de solidaridad entre los Estados miembros de la actual Unión.

La reconciliación europea tras la II Guerra Mundial o la posterior reunificación alemana fueron momentos cruciales en la historia de Europa, que necesitaron el coraje y la visión de sus líderes políticos. Si Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Joseph Bech y Paul-Henri Spaak hubieran pegado los ojos a las últimas encuestas o a sus próximas elecciones –como lo hacen hoy tantos políticos de mi generación– la Unión Europea nunca hubiera visto la luz.

Como Presidente del Parlamento Europeo mi misión es abrir de par en par las puertas y ventanas de esta Casa de Europa para que la gente pueda entrar, mirar y entender lo que está ocurriendo dentro. Quién hace qué, cuándo, dónde y por qué. Solo así recobramos la confianza perdida. Porque la desconfianza espolea el resentimiento y este es alimento para los populismos que hoy amenazan el sueño europeo.

¿Queremos permanecer solos y divididos o preferimos profundizar y defender unidos nuestro modelo social y nuestra competitividad frente a un mundo globalizado?

Los neonacionalismos y populismos que hoy beben del descontento ciudadano en países fundadores como Francia y Países Bajos o el este de Europa se encierran en la dinámica de los Estados–nación como solución idílica a los problemas de la globalización, como si cada uno de ellos pudiera convertirse en una isla de afortunados, capaces de enfrentarse a los problemas complejos del siglo XXI con soluciones sencillas, como el cierre de fronteras o la abolición del euro. Muchos de los problemas que hoy aquejan a los 508 millones de europeos son de dimensión europea o simplemente global, mientras que las respuestas e instrumentos ofrecidos para solucionarlos se constriñen cabezonamente al nivel nacional. Abramos los ojos: esta estrategia miope está abocada al fracaso. Buscar soluciones nacionales a problemas globales condenará a Europa a la irrelevancia. ▶

Reitero por tanto mi llamamiento a líderes de los Gobiernos europeos: Dejad de culpar a «Bruselas» de todo lo que no funciona y de apuntaros el tanto de cualquier iniciativa exitosa. Esta dinámica perniciosa solo alienará a la gente del proyecto europeo. La experiencia del Brexit, nuestra más reciente herida europea, debería servir de dolorosa lección. Usemos las lecciones del Brexit para coser juntos una Europa de los veintisiete mejor y más fortalecida.

Y en esta labor, España es sin duda un país llamado a desempeñar un papel clave.

Hace treinta años, tras un largo paréntesis de sufrimiento y sacrificios, España regresó a Europa: a la Europa a la que siempre perteneció por su historia y por su geografía, claro, pero sobre todo por la voluntad del pueblo español.

Europa prometió un futuro mejor a los españoles y esa promesa se ha cumplido. Han sido tres décadas prósperas, en las que España se ha colocado a la cabeza en sectores como el transporte, las infraestructuras, el turismo o las energías renovables.

También España ha contribuido largamente al proyecto europeo con su historia, su cultura y su creatividad. Su marca es hoy visible en la creación del concepto de ciudadanía europea, en los nuevos mecanismos de solidaridad, en el modelo que ha aportado para la lucha contra el terrorismo, trabajando por la seguridad de sus ciudadanos en el pleno respeto de sus derechos y libertades.

Qué duda cabe de que la integración de España en Europa ha sido clave para todos, españoles y europeos. Pero ojo: no dejemos que el resplandor de batallas ganadas nos ciegue para el resto del camino, sobre todo ahora que llegan tramos complicados.

Nuestra Unión no es perfecta. Hemos cometido errores y la confianza en el proyecto común ha sufrido mucho por culpa de la crisis. Los españoles han vivido dificultades. Muchos han hecho grandes sacrificios y los jóvenes —la generación mejor preparada en la historia de España— están pagando una crisis que no han causado.

En abril de 2012 tuve la ocasión de encontrarme con un grupo de jóvenes españoles en la Oficina del Parlamento Europeo en Madrid. Fue un encuentro espontáneo, sin agenda ni cámaras de fotos, una charla de verdad donde pude conocer sus preocupaciones y sentimientos en un momento duro, en el que las agencias de *rating* castigaban al país con predicciones agoreras, la prima de riesgo colmaba titulares en los periódicos y el paro afectaba ya a más del 50% de los españoles menores de 25 años. «Deme una buena razón para no echarme a la calle... y acabar pegando a alguien», me espetó uno de ellos nada más comenzar. Lo recuerdo bien, porque aquella reunión fue uno de los encuentros que más han marcado mi experiencia vital como Presidente de la Eurocámara. El enfado de aquellos jóvenes, su angustia, su frustración al sospechar que ellos probablemente nunca vivirían mejor que sus padres... pero también sus ganas de seguir, de empujar y buscar una salida, de querer encontrar en España —y en Europa— respuestas de futuro.

Es normal que mucha gente rechace una Europa que salva a sus bancos pero no a sus jóvenes. Esa Europa yo tampoco la quiero. Es hora, por tanto, de cambiar de rumbo.

Pero insisto, no nos equivoquemos: La última crisis económica nos vuelve a demostrar, con machacona insistencia, que juntos somos más fuertes. Que Europa se construye sobre la solidaridad: solidaridad entre Estados y dentro de los Estados.

Es hora también de resolver nuestros problemas con espíritu constructivo. La historia de la UE nos demuestra que cuando nos ponemos de acuerdo somos capaces de resolver los problemas reales de nuestros ciudadanos, por difíciles que sean.

Desde el Parlamento Europeo ya llevamos tiempo manos a la obra. Evolucionamos para reflejar, a escala institucional y con políticas concretas, la propia evolución de la sociedad. ▶

En las últimas elecciones logramos el compromiso clave de los Gobiernos nacionales para que respetaran el derecho de la Eurocámara de elegir como presidente de la Comisión Europea al candidato propuesto por los grupos políticos europeos del Parlamento, de acuerdo con el resultado de los comicios europeos. Fue quizás un pequeño paso para algunos, pero estoy convencido de que se trata de un avance histórico, que reforzará el parlamentarismo en Europa y la legitimidad democrática de la Unión, tan necesarios para acercar de verdad el proyecto a los ciudadanos. Jean-Claude Juncker preside hoy la Comisión Europea con un mandato fuerte del Parlamento, precedido de un amplio apoyo en el Consejo Europeo.

Asimismo, la Eurocámara afronta los próximos desafíos de la Unión diseñando un proyecto de futuro con leyes y decisiones muy concretas. Nos hemos fijado entre otras las siguientes prioridades para los próximos años: frenar la amenaza terrorista, con directivas destinadas a penalizar los viajes a terceros países para recibir formación terrorista, dificultar la compraventa de armas por internet o mejorar la coordinación de nuestros servicios de inteligencia; trabajar en nuevas medidas legislativas que alivien la dramática tasa de desempleo juvenil, y que reforzarán la ya en vigor Garantía Juvenil; contribuir a la consecución de la Unión Bancaria y del Mercado Único –en este sentido vamos por el buen camino, pues ahora son los bancos quienes son responsables de los bancos y ya no los contribuyentes–; avanzar en la Agenda Digital y de reindustrialización de nuestro continente; apoyar una estrategia de inversión sostenible (Plan Juncker) con la movilización de millones de euros en inversiones públicas y privadas adicionales destinadas a la economía real; luchar contra la evasión fiscal masiva y estudiar la introducción de una base imponible consolidada para el impuesto de sociedades –lo que en mi opinión constituiría un paso en la dirección correcta y una importante señal, junto con el impuesto sobre las transacciones financieras– y reducir la dependencia de terceros países y la pobreza energética mediante el desarrollo de una política energética común, más eficiente y más amable con el medio ambiente.

Los eurodiputados debemos también contribuir a encontrar una solución inteligente y ordenada a la decisión del Reino Unido de abandonar la UE, participando en las negociaciones con la voluntad de defender un resultado que ayude a unificar, y no a disgregar, la Unión de los veintisiete.

Dejo para el final el reto más acuciante: la gestión de la inmigración y de la seguridad de nuestras fronteras exteriores. La ONU estima en más de 3.800 los inmigrantes muertos frente a nuestras costas en los primeros diez meses de 2016. Es una vergüenza con trágicas consecuencias que Europa no debe ni puede obviar. Reconozcamos la realidad de una vez por todas: Europa es un continente de inmigración y necesita por tanto un régimen de inmigración legal basado en criterios claros. Solo así podremos salvar vidas, romper el negocio de las redes ilegales de inmigración, que se aprovechan de la desesperación y de la miseria, distinguir entre refugiados e inmigrantes, dando protección a los que huyen de las guerras y acogiendo a aquellos inmigrantes que necesitamos en nuestro mercado laboral y para inyectar futuro en una sociedad en proceso de envejecimiento.

Por último, nuestro continente debe ser capaz también de contribuir a reducir los conflictos en el mundo y garantizar una mayor seguridad al otro lado de nuestras fronteras. El reciente conflicto en Ucrania, la agresividad creciente de Rusia, la incesante violencia en Gaza o la descarnada guerra en Siria muestran claramente que también hace falta una política exterior europea digna de su nombre.

Decía Salvador de Madariaga que «Europa es un cuerpo, es un alma también, pero no es todavía una conciencia». Para que esa conciencia europea sea posible hará falta el respaldo de la gente.

España puede ser el ejemplo. A pesar de las dificultades, los españoles siguen siendo profundamente europeos y claramente europeístas. España es uno de los pocos países de nuestra Unión donde no han cuajado los partidos euroescépticos o de extrema derecha, que emergen en el resto de Europa.

Los españoles pueden mostrar el camino a los demás países de la Unión. Europa necesita de sus ideas, de su energía y de su entusiasmo. Porque, en 2046, la Unión Europea será un proyecto solidario o habrá dejado de existir. ▣

Bruselas, Noviembre 2016

PRÓLOGO

RAMÓN LUIS VALCÁRCEL

Vicepresidente del Parlamento Europeo

Cuando España se adhirió a la Unión Europea, ¿quién hubiera podido decir que diez años después acabaría la guerra fría?

¿Podíamos imaginar que en diez años la Comunidad Europea contemplaría ampliarse a los países de Europa central y oriental? ¿Quién podría haberse imaginado los avances en la construcción europea que trajeron los tratados de Maastricht y Ámsterdam y todo el proceso que condujo a la moneda única?

¿Quién hubiera pensado que íbamos a volver a conocer los horrores de la guerra civil en nuestras puertas: en Croacia primero y luego en Bosnia–Herzegovina? ¿Quién hubiera pensado que Internet iba a cambiar la manera que tenemos de pensar, de leer, de comunicar, de organizarse? ¿Quién hubiera esperado que podríamos empezar a hacer retroceder el SIDA?

Si no creo en hacer prospectivas a largo plazo, –la que escudriña el horizonte a 25 años vista–, y si no creo tampoco en las tendencias a largo plazo y en los escenarios que tanto gustan a ciertos expertos es porque he visto la multitud de sorpresas que una sola década nos puede deparar. Pero ya no nos cabe el lujo de sorprendernos.

Europeos, la crisis financiera nos tomó a todos por sorpresa. Españoles, creímos haber hecho todo lo necesario para garantizar la solidez de nuestras finanzas públicas. Habíamos controlado el déficit presupuestario y el nivel de la deuda. Los españoles aceptamos realizar enormes esfuerzos para alcanzar este magnífico resultado. Y aun así, la crisis se nos coló por la puerta de atrás, igual que pasó en Irlanda, debido a la fragilidad de algunos bancos. Y ahora esta crisis se ha hecho profunda y duradera y nos ha provocado daños que nos va a costar reparar.

A la Unión Europea le ha cogido por sorpresa, y ya van dos veces, la crisis migratoria. Esta inesperada situación no solo ha desestabilizado a Grecia, sino que ha hecho cambiar muchas cosas en Europa central y en Alemania. A lo largo de estos últimos acontecimientos inesperados (que no impredecibles), nos hemos dado cuenta de que la Unión Europea sigue estando mal organizada para adelantarse, prever y actuar ante situaciones urgentes.

Por ello, desde que ocupo en el Parlamento Europeo el cargo de Vicepresidente responsable de la Investigación y Prospectiva he impulsado el desarrollo del Sistema Europeo para el Análisis Estratégico y Político (European Strategic and Policy Analysis System [ESPAS]), en el que se dan cita los mejores especialistas de las diferentes instituciones de la Unión para intentar comprender cómo será nuestro futuro en los próximos diez años y permitir que los responsables políticos del Consejo Europeo, de la Comisión, del Parlamento y del Consejo de Ministros asuman sus responsabilidades a tiempo. Este sistema –lo he repetido varias veces– no ha sido concebido para efectuar pronósticos de prospectiva a largo plazo, ni para que los expertos debatan entre ellos, sino para hacer visibles y anticiparse a las tendencias geopolíticas, tecnológicas y sociales de los diez próximos años, a fin de que los políticos puedan hacer uso de la información. Y serán los políticos los que controlarán el sistema en todo momento.

¿Qué nos dice el último informe de ESPAS? ¿Qué nos dicen los trabajos sobre el futuro, recogidos en la biblioteca digital automática ORBIS, que es la base de referencia del sistema ESPAS? ¿Qué podemos aprender que nos sea útil para Europa y para España? ▶



La cuarta revolución industrial ya ha empezado

En primer lugar, todo confirma que acabamos de entrar en una nueva revolución industrial que cambiará España, cada hogar, cada empresa, cada ciudad y cada región. Esta revolución industrial alterará Europa de manera aún mucho más acusada que el Brexit y dará paso a un continente nuevo. Es por eso necesario que ni la bandera de España ni la de la Unión Europea estén ausentes en el liderazgo de estas transformaciones.

La máquina de vapor, la electricidad o el automóvil cambiaron en su momento la faz del mundo, con tanta fuerza como lo hicieron el totalitarismo o la descolonización. Las tecnologías convergentes (nano/bio/info) empiezan a revolucionar nuestro universo y van a transformar la manera en la que trabajamos y vivimos. Modificarán el peso de las naciones en la economía mundial y transformarán la forma en la que se librarán los conflictos armados. Al igual que las anteriores revoluciones industriales, esta tampoco conocerá fronteras pero, en cambio, trazará una clara diferencia entre los países y polos que estén en la vanguardia del progreso y de los cambios y las zonas y regiones que se queden rezagadas.

Ya no podemos seguir pensando que esta cuarta revolución industrial es una simple hipótesis, una mera creación intelectual. Las tecnologías de la información y del cálculo conocen una aceleración sin precedentes. Las primeras aplicaciones —los vehículos inteligentes, los robots capaces de aprender, la imprenta en tres dimensiones— se comercializan ya. Las nanotecnologías y las biotecnologías convergen tal y como se había previsto. Aparecen nuevos materiales moleculares, como el grafeno. La revolución de los servicios, fundada en la supresión de las etapas intermedias, ha comenzado ya: tras los medios de comunicación, empieza a tener efectos en los transportes, el turismo y los bancos. Los tres cuerpos de la nave espacial han despegado ya. Nadie podrá librarse de sentir sus efectos.

¿De qué lado queremos situarnos nosotros, los españoles, nosotros, los europeos?

Pues bien, en el momento en que los europeos podrían aprovechar los resultados de la integración europea para iniciar juntos esta andadura en condiciones favorables, en el momento en el que la amplitud y el alcance del mercado único, la estabilidad del euro, los 60 años de esfuerzos comunes para impulsar la investigación y hacer más fuertes a sus campeones industriales podrían resultar de utilidad, en el momento en el que la Unión Europea podría realizar plenamente su misión, los nacionalistas tienen la intención de dar al traste con todo. ▶

El nuevo nacionalismo proteccionista se alimenta del aumento de las desigualdades

Durante mucho tiempo no nos tomamos en serio a estos nuevos nacionalistas —proteccionistas, xenófobos, todos deseosos de sacar tajada de la situación. Su nuevo nacionalismo —a menudo teñido de socialismo— nos parecía inocuo al ser tan rematadamente anacrónico. Sus premisas eran tan retrógradas que parecía imposible que pudiesen calar en una mayoría de la población. Su proyecto supondría tanto crecimiento perdido o tantas oportunidades desperdiciadas que nadie podría darle su apoyo. ¿Su ideario político? De tal modo nos desconcertaban sus simplezas que no sabíamos ni ponerle nombre: ¿populismo, extremismo, euroescepticismo? A los españoles nos parecía un problema lejano, un misterioso «problema de los ricos»: este nacionalismo trufado más o menos de socialismo, se abría camino en Francia, en Holanda, en Dinamarca, en Flandes y en algunas regiones de Alemania. Nosotros teníamos otras prioridades: salir de la crisis, salvar a nuestra juventud del paro, construir de nuevo bases sanas para nuestra economía y nuestro sector financiero. Pensábamos también que nuestros populistas eran de otra categoría: internacionalistas —como lo fueron los trotskistas—, gente proclive a estar muy cercanos a los inmigrantes, pero que a la postre serían proeuropeos. Doble error.

Hemos tomado conciencia de sopetón de que la Unión Europea en su conjunto es vulnerable a la intoxicación que propagan los neonacionalistas, que puede incluso llegar a ser mortal. En el estado en que se encuentra la Unión, corre el riesgo de desmembrarse y desintegrarse. Tanto en el interior como en el exterior de la Unión hay fuerzas potentes y organizadas que se movilizan y actúan para atacarla. Estas fuerzas no solo tienen en su punto de mira las instituciones o personas en particular, sino también los intereses y los valores que la Unión tiene como misión proteger y mantener vigentes. No nos engañemos. Lo que quieren destruir es el ideal europeo. ¿Y qué quieren poner en su lugar? Economías oligárquicas, mercados cerrados, sociedades herméticas y que solo se miran a sí mismas, regímenes autoritarios que van a utilizar al máximo y constantemente la fibra nacionalista. El porvenir que nos prometen los enemigos de la Europa unida es una vuelta al peor siglo XIX ¿Su modelo? La Rusia de Putin, la Venezuela de Maduro.

¿Qué es lo que explica la paradoja de que se hayan hecho tan populares? El aumento de las desigualdades y de los miedos que esto lleva aparejado, el temor de la clase media europea a empobrecerse y bajar de categoría social, el miedo de las clases populares a la pobreza y al aislamiento, el miedo a la violencia étnica en los barrios conflictivos. Los adversarios de la Europa unida han puesto sus cartas sobre la mesa. Ya no instrumentalizan solamente los viejos reflejos xenófobos o identitarios, sino que explotan también en todos los países las diferencias, cada vez mayores, entre las zonas urbanas más pujantes y las demás regiones. Enfrentan los que han salido ganando de la globalización a la masa de perdedores. Lo que los sostiene son todas las personas que llevan muchísimos años viendo que su poder adquisitivo no cesa de deteriorarse y que sus hijos no podrán aspirar a un futuro mejor. Tienen la intención de utilizar todas las decepciones y rencores en su provecho y contra Europa.

Examinemos atentamente la situación. Lo que los nacionalistas quieren destruir son todos los grandes logros de la construcción europea: la resolución amistosa de las diferencias entre los Estados, la política comercial común, el mercado único, el euro, la libre circulación de los bienes y de las personas. No quieren que Europa tenga menos burocracia; lo que pretenden es eliminar el proyecto europeo.

Los españoles empezamos a comprender que sus populistas no son muy diferentes de los demás, militan en la extrema izquierda o en la extrema derecha. Los moderados de toda Europa deben hacer todo lo que esté en su mano para evitar este atropello. ▶

La revolución geopolítica

En toda Europa los antieuropeos han visto el referéndum del Brexit como un maná caído del cielo y su sueño sería que se contagiara a otros países. Creen que los europeos están tan hartos de la situación actual que ellos mismos desmembrarán su Unión. Después, y sobre los escombros de la Unión, las potencias extranjeras que han apoyado a los populistas pretenderán recuperar su rango de potencia política o ganar nuevas zonas de influencia. Los dirigentes de estos países, sin disimular sus intenciones, han pasado de aceptar la realidad europea al enfrentamiento con la Unión Europea, a la que juzgan frágil y fácilmente divisible.

Con la Rusia de Putin ya no podemos tener muchas esperanzas. Las últimas ilusiones se desvanecieron tras lo que pasó en aquellas jornadas en la plaza Maidán de Kiev. Yo estuve allí, defendiendo la libertad del pueblo ucraniano, lo que me ha supuesto figurar en una «lista negra» con la consiguiente prohibición de entrada a ese país. Rusia tampoco es partidaria de una Europa unida, a la que considera un competidor geopolítico o –peor aún– la correa de transmisión de los intereses americanos. Rusia mueve sus fichas en cada país. Sus aliados acaban de tumbar en los Países Bajos el acuerdo de asociación con Ucrania. Intentan implantar en Hungría y en Eslovaquia una economía iliberal en manos de un puñado de oligarcas. Intentan remplazar el Estado de derecho por un régimen autoritario inspirado en el de Moscú. No solamente es en Francia donde Rusia promueve casi sin disimularlo sus lazos con todos los que animan a romper con Berlín, Washington y Bruselas.

La Turquía de Erdogan utiliza, sin recato alguno, la vulnerabilidad y la división de los europeos. Fomenta allá donde puede la creación de sociedades musulmanas paralelas aisladas del resto de la sociedad (lo que se llama comunitarismo), lo que hace que la cohesión nacional se haga más frágil, sin dejar de exigir al mismo tiempo que avancen las negociaciones de adhesión a la Unión Europea y que se abran las fronteras de la Unión a los turcos. Esta reivindicación turca aleja a Francia de Alemania, que quiere evitar a toda costa una nueva y enorme oleada migratoria.

¿No cabe también imaginar que China, con su ferviente deseo de que el mercado europeo se abra aún más, no saque también partido de las divisiones y del apocamiento con que la tratan los europeos?

Los europeos no tienen muchos amigos de verdad. Casi todos sus competidores los prefieren divididos más que unidos, convencidos de que son más vulnerables que fuertes, más dispuestos a darse por vencidos que a defender su excepción cultural y su modelo de sociedad abierta. ¿Quién en el mundo no prefiere una «Europa espacio», ampliamente abierta a los productos y a los servicios de todos, a una «Europa potencia», dotada de voluntad propia y fortalecida con sus propios logros? ▶

¿Hacia dónde puede España contribuir a conducir Europa?

Los españoles nos contamos entre los ciudadanos más fieles a la construcción europea. Hemos demostrado una disciplina excepcional para acceder y permanecer en el euro. En su mayoría, los españoles nos oponemos al populismo y a sus consignas simplificadoras. Queremos seguir siendo modernos y europeos. Por eso seguiremos exigiendo, sin duda alguna, una Europa modernizadora, abierta al Atlántico, lo más unida y solidaria posible. Nuestra responsabilidad en Europa crecerá con la salida de los británicos, con el aplazamiento dilatado de la candidatura turca a la Unión y con la marginalización a la que el Gobierno polaco conduce a su país. España es más que nunca uno de los cuatro grandes de la Unión. ¿Hacia dónde quiere España llevar a la Unión Europea? España tiene derecho a hacerse esta pregunta. No es un país ni demasiado pequeño ni demasiado marginal para no hacerla. Ya la ha hecho en el pasado. España representa a una Europa que ha sufrido, que ha peleado para salir de la crisis y que ha conservado intacta su fe europea.

Una de las preguntas de fondo sigue siendo si Europa tiene el ánimo y la capacidad de convertirse en una potencia que defienda sus intereses en la escena mundial y que sea capaz de contribuir a la seguridad de sus ciudadanos. Este debate ha cobrado una intensidad mucho más dramática con los atentados que ha habido en varios Estados miembros. Es un error creer que España está libre de riesgos. La defensa de Europa ya no se reduce a unas operaciones lejanas en algún rincón del Sahel. Se trata ahora de la seguridad inmediata, cotidiana. Sin que lo hayamos querido, la guerra se ha acercado a Europa. Tras los duros golpes de estos últimos meses, nuestros ciudadanos esperan oír que Europa servirá también para protegerlos. Se trata hoy de la continuación lógica de los debates de la cumbre de Bratislava. Tenemos que ponernos de acuerdo periódicamente sobre cuál es el grado de ambición al que aspiramos.

¿Qué se quiere hacer de verdad juntos en el ámbito de la defensa? Seamos realistas. Seamos prudentes, no estropeemos, una vez más, un paso en la buena dirección por culpa de una proliferación de declaraciones que se quedarán en agua de borrajas tras haber suscitado la preocupación de unos y la decepción de otros. La defensa española seguirá siendo asunto y competencia nacionales y un ejército europeo tardará mucho en ser realidad, pero aun así, podemos unir nuestros medios y cooperar con cinco o seis países europeos en el ramo de la defensa, sobre todo en los sectores industriales y tecnológicos.

Tanto en materia de seguridad, como para la custodia de las fronteras comunes, quizás haya llegado la hora de pasar de la cooperación entre europeos a una fuerza europea de refuerzo – una especie de FBI europeo – para completar así la de los cuerpos nacionales de policía. Cuando dicha labor de los cuerpos nacionales de policía adolezca de deficiencias frecuentes y sistemáticas, se podría dotar progresivamente a los policías de Europol de medios suficientes (empezando por los ficheros y los datos), de presupuestos y de la facultad de intervenir directamente, todo bajo el control de un fiscal europeo competente.

Estos cambios modifican radicalmente aquello a lo que estamos acostumbrados, pero quizás se hagan indispensables para reforzar las mallas de nuestra red de protección frente a enemigos hábiles en aprovechar sus puntos flacos. España debe dejar de lado su modestia habitual. Debe ayudar a Europa a superar estos obstáculos para encontrar una nueva dimensión y entrar, creíble y fuerte, en el nuevo mundo. ■

Bruselas, Noviembre 2016



© Casa de S.M. el Rey

Palabras de Su Majestad el Rey Felipe VI en el Parlamento Europeo

Estrasburgo, 7 de octubre de 2015

Quiero comenzar mis palabras ante esta cámara agradeciendo al Presidente del Parlamento Europeo su amable invitación para dirigirme, como Rey de España, a Sus Señorías, legítimos representantes de los ciudadanos europeos. Lo hago como español que también se siente profundamente europeo; lo hago asumiendo la herencia histórica que nos precede y convencido de que nuestro futuro está en la continuación de nuestro gran proyecto común de la Unión Europea.

Para los hombres y mujeres de mi generación, Europa ha estado siempre presente en nuestro desarrollo intelectual y vital. Esa presencia, esa cercanía, ha dado lugar a afectos, a esperanzas e ilusiones; ha generado un sentimiento de pertenencia al proyecto europeo cuyo propio ser convive de forma constructiva y natural con nuestra identidad como nacionales de los Estados miembros de la Unión.

También, esa convicción en Europa, nace de la clara conciencia de que la Unión es la historia de un indudable éxito colectivo que, a pesar de todas las dificultades, ha conseguido, de modo sobresaliente, culminar sus principales y más altos objetivos. Objetivos de paz, de concordia y convivencia entre naciones que, hace solo decenios, protagonizaron uno de los enfrentamientos más devastadores y brutales de la Historia Universal.

Objetivos de prosperidad y crecimiento económico, que han hecho posible que millones de mujeres y hombres de familias de nuestro continente hayan vivido y vivan con unos índices de bienestar material y social desconocidos en el tiempo.

Objetivos, sobre todo, definidos por firmes principios y valores humanos universales, que están en la base de esta inmensa obra construida con inteligencia, con generosidad y con mucho esfuerzo y trabajo por europeos de diversas nacionalidades y de varias generaciones.

Esa fe en Europa con la que he comenzado mis palabras, nace de la profunda identidad europea de mi país. España y los españoles somos —y sus señorías lo saben bien— europeos por cultura y geografía; por historia y también por vocación política. No es posible concebir España sin Europa, ni Europa sin España. Soy europeo, porque soy español.

Los logros políticos, económicos y sociales, así como la extraordinaria proyección de España en los últimos decenios y en todos los campos, no podrían entenderse sin la voluntad democrática y de progreso del pueblo español y sin nuestro firme compromiso con la integración europea.

La España democrática de las últimas décadas se ha basado sólidamente en una firme y sincera voluntad de entendimiento de los españoles; una voluntad generosa y fraternal. Y se ha sustentado en nuestra Constitución, que es el gran pacto que defien-

de, preserva y ampara los derechos y libertades de los ciudadanos, protege a los pueblos de España en el ejercicio de sus diversas culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, y consagra la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores esenciales de nuestra convivencia.

Europa se ha construido sobre la voluntad de sumar y no de restar; de aunar y no de dividir; de saber compartir y ser solidarios. Tengan, así pues, Señorías, la seguridad de poder contar con una España leal y responsable hacia el proyecto europeo; con una España unida y orgullosa de su diversidad; con una España solidaria y respetuosa con el Estado de Derecho. Así entiendo nuestra contribución a la prosperidad de la UE, y a esta como una de las obras más grandes construidas por todos juntos en las últimas décadas.

Por otra parte, la pertenencia de España a la UE ha contribuido de un modo determinante al mayor desarrollo económico y social de nuestro país.

Este año celebramos el 30 aniversario del ingreso de España en las Comunidades Europeas. La “vuelta de España a Europa” —si me permiten esta expresión— se muestra como la culminación de un gran proyecto colectivo que arranca con los ilustrados del siglo XVIII y que fue sentido intensamente a partir de finales del siglo XIX. Las ideas de regeneración y modernización a través de Europa, estuvieron —muy presentes a principios del siglo pasado en Ortega y Gasset, y en Madariaga— se vincularon en los años 60 al camino hacia la democratización de mi país.

Así Europa ha sido uno de los grandes consensos básicos de la sociedad española. Ha sido el horizonte de la democracia y también de la modernización económica y la regeneración social y política de nuestro país; y lo sigue siendo hoy. Europa es donde los españoles queríamos estar, donde nos merecíamos estar y donde permaneceremos siempre.

Durante estos 30 años España ha demostrado ser un socio constructivo, en permanente compromiso con los valores y principios de la Unión, porque son los nuestros. Señorías, los españoles hemos mantenido siempre una actitud de confianza en la idea europea.

Mi país ha recibido mucho de la Unión, eso es indudable; pero tampoco lo es que al mismo tiempo ha realizado una notable contribución al proyecto comunitario y a la construcción europea. España ha mostrado siempre su vocación europeísta, con aportaciones cruciales en ámbitos tan diversos como la ciudadanía europea, la política de cohesión, la promoción de la diversidad cultural y lingüística; o la profundización de un espacio de libertad, seguridad y justicia, caracterizado por el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y por una efectiva cooperación policial que preserve nuestras libertades.

Además de construir desde dentro, España ha aportado a la Unión sus vínculos históricos con Iberoamérica, su estrecha relación con el Mediterráneo, su clara dimensión transatlántica y, en suma, su vocación universal.

En esta trayectoria, larga y positiva, no cabe ocultar —Señorías— que los últimos años no han sido fáciles para España ni para otros muchos países de Europa. Aún sufrimos tasas muy altas de desempleo, uno de los principales problemas para nuestra economía y para nuestra sociedad. Son muchos los sacrificios que han tenido que hacer los españoles para volver a la senda del crecimiento económico y conseguir la creación de nuevos puestos de trabajo. Pero debemos entender y valorar que, para lograr todo ello, para la superación de la crisis, ha sido decisiva la contribución de las instituciones europeas. ▶



Sr. Presidente, Señorías,

El proyecto europeo, que comenzó hace ya casi 60 años, crea efectivamente un espacio de paz, prosperidad, libertad, justicia y solidaridad, del que debemos sentirnos legítimamente orgullosos. Sin embargo, lo hecho hasta ahora no puede llevarnos a la complacencia o al conformismo. Nada está ganado para siempre. Y no podemos perder la visión de futuro, ni permitir estancarnos o retroceder ante las dificultades o desafíos, que son grandes y que requieren, por ello, de un nuevo impulso político.

Es cierto que, a finales del siglo XX, Europa materializó la utopía inspirada por los ideales de la reconciliación, la paz y la prosperidad compartida, puesta en marcha por los padres fundadores en los años 50. Pero hoy los europeos debemos saber identificar –más allá de la conservación de lo logrado y de la superación de los retos cotidianos– nuevos y altos objetivos, nuevas grandes metas que aporten fuerza e ilusión al proyecto europeo; tanto desde dentro, fruto de la convergencia entre el liderazgo de la dirigencia y el empuje y la sensibilidad de todos nuestros conciudadanos; como hacia fuera, en nuestra proyección exterior común.

Para que la UE recupere su protagonismo en el mundo es necesario formular un nuevo ideal; un nuevo propósito europeo que movilice a los ciudadanos a favor de la integración y del proyecto de unidad. ▶

En este sentido, las consecuencias de la crisis económica y financiera sobre nuestras sociedades y los desafíos sociales y políticos que ha generado deben hacernos reflexionar y conducirnos a una acción decidida y eficaz que permita reforzar el proyecto europeo; un proyecto insustituible y vital para todos. Y, por ello, el fortalecimiento de la legitimidad democrática del proyecto comunitario es un elemento y una necesidad fundamental. Ha llegado el momento de evolucionar en Europa hacia una verdadera comunidad política reforzada.

Debemos trabajar para construir una Europa más integrada, que pueda afrontar con éxito la gestión de un futuro plenamente globalizado y que sea capaz de ofrecer a sus ciudadanos confianza y cercanía. Sin una UE fuerte no habrá solución eficaz a los problemas de nuestras respectivas naciones.

Como subrayó Jean Monnet en 1943: “Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables”.

En este sentido y desde una perspectiva institucional, hay que subrayar que el Parlamento Europeo ha asumido un liderazgo decidido, y ofrece un poderoso impulso político hacia la integración comunitaria. No sería posible entender este proyecto de integración política y democrática, en tanto que unión de Estados y de ciudadanos, sin el Parlamento Europeo.

Pero a todos –Estados miembros e instituciones comunitarias–, compete la tarea de reforzar el buen gobierno de la Unión, respetando la independencia y la separación de poderes, velando por la transparencia y la rendición de cuentas y acercando, en definitiva, al ciudadano a la toma de decisiones.

Hoy afirmo ante esta Cámara que representa a los ciudadanos europeos, que todos tenemos el apasionante reto de construir también una Europa renovada para un tiempo nuevo en un mundo distinto. No hay alternativa a una Europa unida. Tengamos confianza en Europa. Tengamos confianza en nosotros mismos, los europeos.

La identificación de unos nuevos objetivos nos lleva necesariamente a subrayar la importancia de los principios y valores que son el fundamento mismo de Europa: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la dignidad de los hombres y mujeres, el pluralismo y la defensa de los derechos humanos son los fundamentos que nos definen como europeos.

Debemos preservar y hacer efectivos esos valores porque de ello depende nuestra identidad, nuestras convicciones más profundas. Esos valores se encuentran hoy cuestionados y amenazados. La lucha contra esta amenaza es un imperativo para los pueblos que creemos en la democracia. Defendiendo nuestros principios defendemos a Europa.

Señorías,

Asegurar la prosperidad, el crecimiento y el empleo de los ciudadanos es una de las máximas prioridades de la Unión.

Y para garantizar la sostenibilidad económica del proyecto comunitario, parece claro que debemos ahondar en el refuerzo de la Unión Económica y Monetaria. En este contexto, el andamiaje institucional del que nos hemos dotado ha de seguir completándose mediante mecanismos que refuercen la solidaridad financiera y permitan, a través del control y la vigilancia, prevenir excesos pasados. ▶

Así, en el futuro próximo debemos seguir avanzando en el impulso de un marco riguroso de coordinación y supervisión presupuestaria; en la introducción de mecanismos presupuestarios propios para la zona euro; en la profundización de la unión bancaria, superando la fragmentación efectiva de los mercados financieros; y, por encima de todo ello, en el establecimiento de un marco que impulse la competitividad y la convergencia de las economías europeas.

Estoy convencido de que el debate sobre el futuro de la moneda común seguirá siendo enormemente relevante en los próximos meses y que dará frutos concretos basados en la responsabilidad y la solidaridad, verdaderas señas de identidad del proceso de integración.

Para España, la moneda única es un logro irreversible. Y estamos convencidos de que la zona euro se configura cada vez más como el núcleo de integración que nos ha de conducir a una plena Unión Política.

Pero esa Unión nunca sería completa sin su imprescindible dimensión social, que no puede ser preterida. Creo por ello oportuno reiterar el compromiso asumido en el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la UE, en el que se refleja claramente nuestra voluntad de alcanzar un elevado nivel de empleo y de protección social, de educación y de protección de la salud.

Hemos de lanzar una señal clara e inequívoca de que los problemas sociales se encuentran en el centro del proceso de integración y de que nuestra tarea, en este ámbito, debe ser ayudar a todos los Estados miembros y a sus ciudadanos a desarrollar su potencial de crecimiento y empleo, mejorando la cohesión social y corrigiendo las desigualdades, en línea con los objetivos propuestos.

Sin duda, la dimensión social de la Unión enlaza directamente con la Europa de los ciudadanos y dota de humanidad, de sensibilidad con los que más lo necesitan, a todo el proceso de integración comunitaria.

Me parece justo recordar en este punto las palabras de Jacques Delors: “Rechazo una Europa que no sea más que un mercado, una zona de libre cambio sin alma, sin conciencia, sin voluntad política, sin dimensión social. Si es allí hacia donde vamos, lanzo un grito de alarma”.

Señorías,

En el ámbito de las relaciones exteriores, la Unión Europea debe configurarse como un actor global, desde la fortaleza que le aporta su cohesión interna y la unidad de acción. Cabe resaltar así el compromiso de Europa con la paz y la seguridad, con la erradicación de la pobreza y la lucha contra el terrorismo, con la protección de los derechos humanos, o con el respeto a los principios fundamentales del Derecho Internacional.

Nuestra proyección exterior ha de asentarse en una política común de seguridad y defensa más ambiciosa y generosa, capaz de combinar de manera coherente sus capacidades civiles y militares para poder así ofrecer un enfoque integral en la gestión de las crisis a las que nos enfrentamos.

En ese contexto, la Política Europea de Vecindad cobra hoy todo su sentido ante el drama migratorio, y nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de dotarnos de instrumentos de colaboración con nuestros países vecinos para evitar los desplazamientos masivos, la violencia o la inseguridad. ►

Esta política ha de configurarse como un instrumento que nos permita afrontar los desafíos compartidos y aprovechar las oportunidades en ámbitos como el comercio, la energía o la seguridad. Quisiera recordar, en este contexto, el impulso dado por España a una iniciativa concreta: la reunión interministerial informal de Barcelona del pasado 13 de abril con nuestros Vecinos del Sur.

Además, debemos seguir trabajando para construir un denso entramado de relaciones que trascienda nuestro entorno más inmediato. España, convencida del valor añadido de una Unión capaz de afrontar los desafíos de un mundo global, ha impulsado y respaldado siempre las relaciones de la UE con aquellas regiones con las que nuestro país mantiene una especial vinculación, como Iberoamérica.

Tampoco hay que olvidar que, en un mundo globalizado, la agenda comercial cobra especial relevancia, dado el impacto directo que la creación de oportunidades, las inversiones y los intercambios tienen en el bienestar y la prosperidad de las sociedades.

Recuerdo y subrayo igualmente la importancia de impulsar políticas de preservación del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático. Tenemos la obligación de avanzar en este campo, con las miras puestas en las nuevas generaciones, pues es nuestro deber dejarles un mundo mejor.

Señorías,

Si bien son muchos los desafíos a los que nos enfrentamos, no puedo dejar de referirme más explícitamente al drama que está teniendo lugar en nuestras fronteras.

Estamos sobrecogidos ante el sufrimiento desgarrador de aquellos que vienen a Europa huyendo de la violencia y el fanatismo. Son cientos de miles los refugiados que persiguen un proyecto de esperanza, que ven en la Unión un territorio de paz, prosperidad y justicia. No podemos defraudarles.

Debemos responder desde la generosidad, la solidaridad y la responsabilidad, con un enfoque global e integral que, contribuya a abordar las causas del éxodo de estas personas forzadas a abandonar sus países de origen. Estoy plenamente convencido de que lo lograremos; como también lo estoy, de que la única forma de llevarlo a cabo con éxito es hacerlo entre todos.

Señor Presidente, Señorías, Señoras y Señores,

La Unión Europea es una historia de éxito que debemos reconocer, valorar y admirar mucho más. Y gracias a ese éxito, la Unión se encuentra hoy en una nueva etapa de su trayectoria que debe construirse e impulsarse -como hicieron los padres fundadores- desde los más altos valores y buscando alcanzar, nuevamente, las máximas metas.

Lo conseguiremos. Y lo conseguiremos con firmeza, con decisión, con la mayor ambición. Sin dudar. Con la indispensable participación, con el insustituible protagonismo de todos los ciudadanos de nuestras naciones. No hay alternativa a una Europa unida. Tengamos confianza en Europa. Tengamos confianza en nosotros mismos, los europeos.

Muchas gracias. □





EUROPA 2046. EL FUTURO DE UN SUEÑO

MARÍA ANDRÉS MARÍN

Responsable de la Oficina de Información del Parlamento Europeo en España

Cuando se cumplen 30 años de la entrada de España en la Unión Europea, atrás queda ya la imagen de aquel país en transición que tanto anhelaba la conexión con el continente como antídoto seguro para afianzar su democracia, modernizar su economía y alcanzar el estado del bienestar que se adivinaba al otro lado de los Pirineos. En 1986 abandonamos convencidos el «ellos» para convertirlo en un «nosotros».

Catorce mil kilómetros de autovías después, con una España vertebrada en buena parte con fondos europeos y asumiendo con naturalidad nuestro puesto en el vagón de los «países grandes» de la UE, apenas reconocemos aquel país rural y atrasado que, sacudiéndose de encima los años de guerra y dictadura, se desdibuja haciéndose cada vez más pequeñito en el punto de fuga de nuestro retrovisor. Los jóvenes españoles, nuestros *millenials*, escuchan su relato como un cuento trasnochado o el guion de una película de Berlanga.

Su realidad, la de un pasaporte sin fronteras, una sanidad moderna, el euro, aquel novio o novia del Erasmus, su cuenta en Facebook con amigos en diez idiomas, las llamadas sin *roaming* o los vuelos *low-cost*, apenas casa ya con la historia de batallitas mundiales y una Europa fratricida en busca de paz.

Europa son ellos. Ahora. Y sus guerras son otras. El paro. Los *minijobs*. El currículum sobrecualificado, la pereza de volver a votar sin saber muy bien a quién o para qué. La distancia mental hasta Bruselas —ese galimatías institucional que sospechan muy importante—, las imágenes horribles en YouTube de refugiados muriendo en el mar. El desconcierto tras los ataques en París, en Bruselas, en Niza. La sombra de los partidos de extrema derecha o extrema izquierda en Europa, de los populismos que han seducido ya a algún amigo cabreado. La sorpresa del Brexit.

Desde la Oficina de Información del Parlamento Europeo en España hemos seguido con atención las voces de jóvenes y mayores que, en nuestros encuentros, charlas y debates en redes sociales, nos alertan de la necesidad de reflexionar sobre todo esto, de redefinir ese sueño llamado Europa y buscar entre todos una nueva narrativa que nos anime a seguir caminando en esa dirección. Nuestros 54 eurodiputados realizan ese esfuerzo cada día desde Bruselas y Estrasburgo, elaborando leyes y tomando decisiones concretas con impacto real y directo en todos los ciudadanos.

Este año, prelude además del 60 aniversario del Tratado de Roma, nos hemos propuesto un reto, modesto y emocionante a la vez: clausurar los primeros 30 años de España en la UE haciendo un parón, respirando hondo y mirando hacia el futuro de la mano de nuestros eurodiputados y otros expertos. ¿Cómo será la Unión Europea dentro de 30 años? ¿Cómo la sentiremos los españoles y qué papel jugará nuestro país en esa Europa de 2046? Con ese empeño rondándonos la cabeza nació la idea de este libro. Una obra diversa y coral, donde políticos relevantes, académicos, periodistas, funcionarios europeos, jóvenes y viñetistas afilan sus lápices y cargan sus tabletas para responder a estas preguntas, identificar los actuales retos de la Unión Europea y elaborar con sus respuestas de futuro el retrato de un sueño, tan incierto como ilusionante. ■



30 AÑOS DE ESPAÑA EN LA UE

Aportaciones de España a los próximos pasos de la integración europea

JOSE MARÍA GIL-ROBLES

Una nueva ambición para superar la crisis existencial del proyecto europeo

JOSEP BORRELL FONTELLES

La contribución española a la función pública europea

JUANA LAHOUSSE-JUÁREZ

España, un socio fiable

VICTORIA PREGO

España: 30 años y un test de madurez

ÁLVARO IMBERNÓN SÁINZ

038

038

30 AÑOS DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA



Aportaciones de España a los próximos pasos de la integración europea

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES

Expresidente del Parlamento Europeo (1997–1999)

Para reflexionar sobre qué puede aportar España a los próximos pasos de la integración europea es necesario plantearse hacia dónde va esta.

La orientación de la UE está a mi juicio clara: vamos hacia una unión federal más fuerte que la actual, con muchos más vínculos o lazos que crean solidaridad entre el núcleo duro de sus integrantes, que son la mayoría. Y con la resistencia de algunos, los menos, que preferirían menos unión.

No es nada nuevo, sino la tantas veces citada «Europa a dos velocidades» pero con una particularidad: que la gran mayoría no tiene vocación de periferia, sino de núcleo duro. Algo que conviene a todos los europeos, porque una Europa de media docena de países ricos y los demás orbitando alrededor sería una mala Europa, factor de tensiones y empobrecimientos, una muy mala Europa, que afortunadamente se aleja en el horizonte.

BREXIT

El Brexit ayudará a clarificar ese movimiento. La Unión no se deshará porque se vayan los británicos. Se hizo sin ellos y continuará sin ellos. Los miembros del núcleo duro, es decir los que ya tienen como moneda el euro, reforzarán su unión. Los demás, sin Gran Bretaña, tendrán menos fuerza para impedir los avances de la integración, aunque seguirán luchando por participar en ella lo menos posible.

Lo que hay que dejar abierta es siempre la posibilidad de que

quienes se resisten acaben dándose cuenta de su equivocación y se incorporen a la primera velocidad posteriormente. Estoy convencido de que con el tiempo comprenderán que querer seguir resolviendo solos los asuntos que los demás ponen en común es condenarse a la inoperancia o a un papel subordinado.

Solía decir Paul-Henri Spaak que «en Europa no hay Estados grandes y Estados pequeños; todos son pequeños, aunque algunos aún no se han dado cuenta». Podemos añadir que alguno –Gran Bretaña, por ejemplo– «no quiere darse cuenta» y gasta enormes energías en forcejear para ser «menos europea». Pero son pocos los que le siguen en ese camino y aún no se han enterado de que, en el mundo intercontinental en que vivimos, ese camino conduce a la inoperancia.

España está ya en el «núcleo duro» y su aportación debe lograr que ese núcleo sea cada vez más sólido. Es lo que han hecho tanto el gobierno como la gran mayoría de los diputados españoles al Parlamento Europeo en los últimos años: apoyar todas las iniciativas en ese sentido.

Ahora se va a desarrollar una negociación difícil con Gran Bretaña: hay que tratar de conservar el mayor número posible de los lazos creados en estos años de común pertenencia, pero sin que esos vínculos permitan a los británicos interferir en el progreso de la Unión ni dejar de pagar por las ventajas que sigan obteniendo. España es la primera interesada en el buen fin de esas negociaciones, y esta no es solamente una tarea diplomática: requiere la reflexión de todos, sociedad civil, partidos, sindicatos, gobernantes, medios de opinión, universidades, etc. Las soluciones no caen del cielo, hay que inventarlas, apoyarlas y madurarlas. ▶

GOBERNANZA

Cuando me refiero a la consolidación de la Unión no estoy hablando de grandes reformas constitucionales. El esquema institucional de la Unión es el que Monnet y Schuman diseñaron desde el principio, que ha ido evolucionando y desarrollándose progresivamente hasta hoy:

El Parlamento Europeo ha ido asumiendo cada vez más poderes, y ha pasado de asamblea consultiva a cámara co-legisladora, con poderes presupuestarios y de control también muy aumentados.

El Consejo se ha desdoblado, cediendo las funciones de un jefe de Estado poderoso al Consejo Europeo, y las ejecutivas a la Comisión, que va convirtiéndose poco a poco en un peculiar senado, de formaciones múltiples pero de papel predominantemente legislativo, aunque con competencias residuales de orientación en materia ejecutiva (conviene recordar que el Senado de los EE.UU. empezó también así).

La Comisión ha ido democratizándose en su elección y cese y está realizando ya habitualmente el papel de un ejecutivo.

El Tribunal de Justicia también se ha desdoblado, reservándose las funciones de un tribunal supremo con facultades de interpretación constitucional.

Y el Consejo Europeo ha ido asumiendo las funciones propias de un jefe de Estado y, también, ejerciendo los nuevos poderes de la Unión en la medida en que los tratados aún no los han atribuido a otras instituciones. Al mismo tiempo se ha transformado en una institución comunitaria, regulada como tal en los tratados y con un presidente propio e independiente.

Son muchos los perfeccionamientos que se pueden introducir en este esquema pero desde ya me atrevo a decir que no cambiará sustancialmente ni a corto ni a medio plazo. No es desde luego una democracia parlamentaria en la que todos los poderes estén concentrados en el parlamento (o en los partidos que lo integran) sino una democracia constitucional, es decir, de equilibrio de poderes entre el Parlamento Europeo (los ciudadanos), por una parte, y el Consejo Europeo y el Consejo (los Estados miembros), por otra.

A España este esquema y esta tendencia en la evolución le convienen y le han convenido siempre. Por eso sus gobernantes y sus representantes en la Unión han orientado hasta ahora sus esfuerzos en este sentido y deben seguir haciéndolo. Europa tiene problemas políticos importantes, claro que sí, pero no son problemas constitucionales. Y los problemas políticos no se resuelven con cambios constitucionales, a pesar de que con frecuencia se nos predique lo contrario. Una constitución no es ahora una prioridad para la Unión; es preferible continuar suave y progresivamente la evolución que he descrito antes.

RETOS POLÍTICOS

Los europeos que se quedan en la Unión no piden menos Europa, sino más Europa, pero más Europa con resultados concretos en las siguientes áreas:

Política económica y monetaria

Conviene destacar que ni esta ni las demás áreas a que voy a referirme son de competencia exclusivamente europea, aunque ya lo sea la política monetaria y cada vez más lo vayan siendo las grandes orientaciones de política económica. Es la única manera de subsistir en un mundo globalizado donde los protagonistas son las potencias continentales. Resulta, por tanto, infantil el procedimiento consistente en atribuir «a Bruselas» los rigores necesarios para superar la durísima crisis de la que estamos saliendo y los éxitos a los gobernantes nacionales. Son ganas de inventar chivos expiatorios y de engañar a los ciudadanos ocultándoles que el estado de bienestar, tal y como lo conocíamos, no es sostenible y que hay que sanearlo y reinventar otro modo de financiarlo.

A los españoles no se les puede engañar ni decirles que la Unión Europea va a volver a un modelo basado en la deuda o — mayor disparate aún— derivar hacia un modelo «bolivariano». La mayoría de los europeos conserva el sentido común y puede comprobar cuánto cuestan —cuánto nos cuestan a todos— los delirios «a lo Txipras».

Toca pues apoyar, como hemos venido apoyando, los pasos hacia una política económica común mediante un marco presupuestario integrado, un marco integrado para las políticas económicas y un marco financiero y un marco fiscal también integrados.

En todos esos campos, y en las demás políticas (agrícola, comercial, energética, ambiental, de asilo e inmigración, etc.) lo importante no es que la Unión asuma todas las competencias, sino que pueda establecer marcos de actuación y fijar directrices y hacerlos respetar. Es decir, buscar un federalismo flexible y respetuoso con el principio de subsidiariedad.

Política medioambiental

Ya que me he referido a la política medioambiental conviene destacar cómo para conseguir el buen resultado del Convenio de París los españoles han remado todos en la misma y buena dirección: el comisario Arias Cañete, el gobierno, los eurodiputados, las ONGs, etc. Por una vez y espero que como precedente.

Inmigración

La inmigración requiere unas líneas aparte. Hace tiempo que España fijó su postura, que estimo válida no solo para nuestra patria sino para toda la Unión y que puede concretarse en los siguientes puntos: ▶



La inmigración es necesaria y beneficiosa, tanto por razones económicas como culturales y demográficas. En el último año la Unión Europea ha absorbido un millón y pico de habitantes y ese ritmo va a mantenerse bastantes años.

Hablo de ritmo, y subrayo la palabra, porque ese ritmo ha de permitir que los inmigrantes sean acogidos y se integren en las sociedades de destino. El fin de la inmigración no es trasladar minorías oprimidas de un país a otro, es conseguir que los inmigrantes puedan conseguir una vida digna. El que dice que Europa tiene que acoger sin más a todo el que se presente en sus fronteras hace pura y simplemente demagogia o no vive en la realidad.

La inmigración ha de ser filtrada por razones de seguridad que cada día se hacen, por desgracia, más evidentes. El solo hecho de advertir que las avalanchas de refugiados podían ser un medio de infiltrar terroristas, desató contra el arzobispo de Valencia las más feroces críticas. Tan feroces como injustas e infundadas, a la luz de lo que hemos visto después.

La inmigración confiere al inmigrante el derecho a la acogida y a una integración digna y la correlativa obligación de integrarse en la sociedad que le acoge, respetando sus leyes y sus costumbres. La multiculturalidad tiene siempre los límites de la legalidad común y de las mínimas costumbres comunes que todos han de respetar.

La política de inmigración ha de acompañarse con una política de apoyo a la pacificación y desarrollo de los países de origen, que trate de evitar en lo posible que la emigración sea un recurso desesperado.

Estas coordenadas son las que España ha venido siguiendo, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, y el resultado me parece, repito, aceptable dada la gravedad y complejidad del problema, por lo que no hay razón para variarlas.

Política social

La política social es un área que desde el primer momento los Estados miembros se reservaron para sí, no dejando a la en-▶

tonces Comunidad Europea más espacio que el estrictamente necesario para la movilidad de los trabajadores. Pero la realidad ha ido imponiendo progresivamente más espacios de intervención:

Las políticas de cohesión social y territorial han sido un poderoso instrumento de aproximación de condiciones de vida. España ha sido gran beneficiaria de esas políticas, lo que no le ha impedido ser generosa admitiendo que ahora han de estar en primera línea los países de la última ampliación. Es muy importante que sigamos luchando por mantener en los presupuestos comunitarios la financiación de esas políticas, frente a los que quisieran sacrificarlas a rúbricas más de moda.

En materia de condiciones de trabajo nos conviene ir hacia unos mínimos comunes que eviten el *dumping* social. Si no avanzamos en ese camino la libertad de circulación se hará cada vez más difícil e impopular.

En íntima relación con ese tema para España será vital aumentar el buen funcionamiento de su sistema educativo. La solución no vendrá de la Unión Europea, sino que requerirá de un gran esfuerzo de consenso y renovación de toda la sociedad española. Si en el pasado fuimos capaces de poner en marcha iniciativas tan inteligentes y fecundas como la Institución Libre de Enseñanza, ¿por qué no hemos de serlo ahora? Si no logramos poner en marcha esa renovación, nuestros jóvenes competirán en Europa con desventaja.

El porvenir de las pensiones es una nube negra que oscurece el futuro de los países de la Unión Europea, casi sin excepción. No creo que una financiación conjunta sea contemplable, pero un esfuerzo conjunto de reflexión y de búsqueda de soluciones para este reto y el de otros aspectos del sistema de protección social sería conveniente. España podría tomar la iniciativa de ponerlo en marcha.

Política común de seguridad interior

La política común de seguridad interior es un área en la que los últimos quince años han supuesto un vuelco: de ser un coto reservado a los Estados miembros ha pasado a un área en la que los europeos piden cada vez más a la Unión que actúe. España estuvo desde el primer momento en cabeza de esa exigencia, aunque tuviésemos que lidiar con no pocas incompreensiones. Ahora los europeos ya se han convencido de que la lucha contra el terrorismo y las diversas formas del crimen organizado (drogas, trata, etc.) solo son eficaces si se hacen en común; pero queda mucho camino para mejorar esas políticas y nosotros hemos de seguir en cabeza, por lo mucho que nos jugamos en ello.

Política exterior y de defensa común

También en la conciencia popular se va abriendo paso la

necesidad de una política exterior y de defensa común. No así en gran parte de las élites políticas de los Estados miembros que siguen aferradas a sus fanfarrias y a lo que creen su «soberanía». El nacionalismo es un virus potente y resistente a todos los niveles.

Sin embargo la realidad se va imponiendo y nos va exigiendo:

- ▶ continuar desarrollando la implantación del Servicio Europeo de Acción Exterior que en muy pocos años ha adquirido una fuerza inesperada y que irá definiendo las líneas de una política exterior común, amén de ir reemplazando poco a poco a los servicios diplomáticos nacionales en ciertas áreas;

- ▶ definir ciertas zonas en las que la responsabilidad de la acción internacional corresponda a la Unión o algunos de sus Estados miembros;

- ▶ poner en marcha de una vez la política común de industria de la defensa.

En este campo España siempre ha estado en vanguardia (aunque con alguna reticencia en lo que se refiere a la industria de la defensa) y sus intereses estratégicos, así como sus limitados medios defensivos, así lo exigen y lo seguirán exigiendo.

FINANCIACIÓN DEL PROYECTO EUROPEO

Termino con un tema que me parece vital, y así lo vengo diciendo desde hace diecinueve años en las cumbres de jefes de Estado y gobierno europeos, en el Parlamento Europeo, en las academias y universidades y en los medios de opinión: hay que robustecer y poner al día la financiación de la Unión Europea. No se puede pedir cada año a esta que haga más cosas y darle menos dinero. Es una forma de ahogarla, muy poco inteligente.

Por fin, Parlamento, Consejo y Comisión crearon un comité de estudio presidido por el profesor Monti, para proponer soluciones. Ha de hacerlo ya y España debería ser uno de los países que abogasen por una salida capaz de dar a la Unión unas finanzas suficientes y autónomas.

Nos va mucho en ello, porque a los españoles nos interesa que la Unión funcione bien y que el reparto y la recaudación de sus dineros se decidan transparente y democráticamente, no en conciliábulos de altas horas de la madrugada, por muy bien que nos haya podido ir en alguna ocasión.

Ahora se acabó «el cheque británico» y es buena ocasión para acabar con las excepciones, los retornos y otras oscuridades y poner orden y democracia en un tema tan sensible.

Ojalá nuestros gobernantes, los españoles y los demás europeos, acierten a verlo así en los próximos 30 años. ◻

Una nueva ambición para superar la crisis existencial del proyecto europeo

JOSEP BORRELL FONTELLES

Expresidente del Parlamento Europeo (2004–2007)

Lo ha dicho Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, en su discurso sobre el estado de la Unión (Estrasburgo, 14 de septiembre de 2016): «Nuestra Unión atraviesa una crisis existencial».

No es la primera vez que lo oímos o que lo decimos. En realidad la construcción europea ha sido una permanente cuestión acerca de lo que somos y lo que queremos ser. ¿Cuántas veces hemos dicho que «Europa estaba en una encrucijada», o que sus crisis son los motores de su construcción? Desde la silla vacía de 1965 al fracaso de la Constitución Europea en 2015, las crisis y las encrucijadas han sido el estado permanente de un proyecto que se hacía al andar, como Machado hubiera interpretado el método comunitario.

En efecto, Monnet y Schuman nos dijeron que Europa no se haría de una sola vez y que sería el resultado de las soluciones que a sus crisis se dieran. Y que estas (tanto las crisis como las soluciones) serían las forjadoras de su identidad.

Y hasta hace poco parecía que así era. El proyecto de integración europea había salido reforzado de sus crisis y se definía cada vez más por referencia a un conjunto de valores compartidos por los Estados miembros y sus ciudadanos.

Pero esta vez puede ser diferente. El primer vicepresidente de la Comisión, el socialdemócrata holandés Frans Timmermans, ha dicho que «por primera vez, temo que el proyecto europeo puede fracasar». Para Enrico Letta, ex primer ministro italiano, «la crisis económica sin resolver, el Brexit, el terrorismo, la crisis de los refugiados, vivimos una situación sin precedentes, que cuestiona el propio proyecto europeo». Mario

Monti, excomisario europeo de la competencia, diagnostica que «el mecanismo se ha roto, las crisis ya no aportan energías nuevas como en anteriores ocasiones». Y el presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, denuncia la falta de voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros para profundizar en la integración.

Es fácil listar los componentes de la actual crisis: incertidumbre económica, debilidades institucionales, falta de liderazgo, resurgir de populismos, nacionalismos y manifestaciones xenófobas, que hubieran sido impensables hace pocos años, inestabilidad de nuestros vecinos del Mediterráneo y fundamentalismos religiosos, con sus derivados de inmigración, refugiados y amenazas terroristas, la vuelta de la guerra en las fronteras del este, la pérdida de peso geopolítico europeo en un mundo multipolar y desordenado. Y como colofón se puede añadir el enfrentamiento norte-sur a propósito de las políticas económicas, o el del este-oeste por la inmigración.

En este contexto, la percepción de los ciudadanos acerca del proyecto europeo también ha cambiado mucho. En particular en España 30 años después de la adhesión a lo que entonces llamábamos Comunidades Europeas, hemos pasado del entusiasmo acrítico a la desafección creciente. Para mi generación, intrínsecamente europeísta por aquello de Ortega, «España como problema, Europa como solución», esos 30 años han sido los mejores de nuestra historia moderna desde la batalla de Trafalgar. Y la UE nos ha ayudado mucho en nuestro progreso económico y político.

Pero mis alumnos en la Facultad de Ciencias Económicas no tienen esa visión. De esos 30 años ellos tienen conciencia de lo vivido en los siete últimos, que han sido los de la crisis ▶

¿CUÁL SERÍA LA NUEVA RAZÓN DE SER DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA, QUE DIERA UN NUEVO IMPULSO A UN PROYECTO QUE CORRE EL RIESGO DE MORIR LENTAMENTE?
UNA BUENA RAZÓN PODRÍA SER LA DE HACER FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN,
CON LA DIMENSIÓN QUE NOS DARÍA LA UNIDAD EN UN MUNDO DE GIGANTES.

económica y del proyecto político europeo. Para nosotros Europa era un hada buena que nos financiaba infraestructuras, repartía subvenciones y nos daba credibilidad internacional. Pero la percepción de las jóvenes generaciones es más bien la de una madrastra, mala por definición, que impone desagradables disciplinas que no acaban de resolver los problemas.

Además de esta división generacional se ha producido otra entre el norte y el sur de Europa, que se manifiesta tanto en términos de expectativas como de realidades presentes. Alemania y los países del norte esperan que los del sur sean, seamos, capaces de crecer económicamente sin acumular deudas públicas y privadas y que para ello se apliquen reformas estructurales que liberalicen la economía y luchen contra la evasión fiscal y la corrupción política. Los del sur, cuyas sociedades y economías se han fragilizado con la crisis, piden una mayor solidaridad financiera y más tiempo para llevar a cabo esas reformas.

Hay que reconocer que se ha avanzado mucho para hacer frente a la crisis, completando el armazón institucional de la Unión Monetaria y su capacidad de reacción financiera frente a los mercados. Pero esos mismos avances que no estaban contemplados en el guion antes de la crisis, han planteado problemas de legitimidad de las decisiones europeas cuya solución requeriría avanzar hacia la unión política.

Sin embargo, ante los nuevos problemas de emigración, terrorismo y desestabilización en los países vecinos, el actual clima de crecimiento del populismo y de los partidos antieuropeos es poco favorable para emprender reformas ambiciosas de la UE y de la eurozona, que la experiencia nos demuestra que son arriesgadas.

Es significativo que la nueva «hoja de ruta» aprobada en el Consejo Europeo de Bratislava (16 de septiembre de 2016), y que debería concluir en marzo del 2017 cuando se celebre el sexagésimo aniversario del Tratado de Roma, pretende «ofrecer a los ciudadanos una Europa atractiva en la que puedan tener confianza y a la que puedan apoyar». Es casi una declaración-compendio de esa crisis existencial. Como si se reconociese implícitamente que para los ciudadanos europeos la actual Unión no es atractiva, ni se puede confiar en ella, ni merece la pena apoyarla.

Hacer más atractiva la Unión acercándola a los ciudadanos

es algo que también nos suena porque lo hemos oído varias veces en el pasado. Es un objetivo imperiosamente necesario. Pero el problema es que, por la forma en la que la UE fue construida, basada en la paz y en el mercado pero limitando las cesiones de soberanía, no puede ofrecer a los europeos la protección que reclaman ante los riesgos del presente.

Como dice Thierry Chopin, de la Fundación Schuman, la *Pax Europea*, porque la UE es fundamentalmente un proyecto de paz y por ello le dieron el Premio Nobel, no es una garantía para la paz social ante la crisis económica, ni para la seguridad frente al terrorismo, ni para la protección de las fronteras exteriores ante un mundo inestable. Y por eso los europeos vuelven a dirigirse a sus viejos Estados-nación, y a veces a querer desintegrarlos en unidades regionales que sienten todavía más próximas. Porque los Estados siguen siendo los actores de las funciones básicas de la seguridad interior y exterior y de la redistribución social, a través de las cuales los ciudadanos encuentran la protección que requieren.

Además, la crisis ha hecho aparecer como una evidencia que la integración económica y la Unión Monetaria no son ya factores «unificantes», sino divisorios. Nunca las economías europeas habían divergido tanto como con la crisis del euro. La economía aparece como una nueva forma de expresar hoy las rivalidades y los conflictos de poder. Igual que ocurre a escala global con el rechazo social a una mayor apertura comercial y de las fronteras. Me dicen que en Portugal ha aparecido un nuevo vocablo, *troicado*, que viene de Troika, y que quiere decir «castigado».

Para entender la actual crisis del proyecto europeo hay que relacionarla con el agotamiento de las razones que lo impulsaron y la falta de una «narrativa», la visión que tan poco gustaba a los británicos cuando en la Convención Europea discutían el futuro de la Unión a la que todavía pertenecían.

¿Cuáles fueron esas razones de ser, esas *driving forces* que impulsaron la integración europea con el beneplácito más o menos explícito de los ciudadanos? En el pasado esas razones estuvieron claras, pero en buena medida han perdido su vigencia y su fuerza movilizadora porque ya consiguieron los objetivos que pretendían.

La primera fue sin duda la paz, la paz entre los europeos ▶



J
O
S
E
P
B
O
R
R
E
L
L

sobre las ruinas de un continente destruido, hambriento y amenazado. El «nunca más la guerra» fue el objetivo de tres generaciones de europeos. Pero este objetivo ya se ha cumplido. Si no imposible, la guerra es hoy impensable en Europa. Ningún joven europeo piensa por un momento que pueda guerrear contra su compañero de Erasmus. Dados nuestros antecedentes, se trata de un progreso extraordinario. Pero, objetivo cumplido, la paz ya no es un objetivo movilizador.

En lo que se refiere al mantenimiento de la paz exterior, es decir, en sus fronteras, la razón de ser de la UE se ha mostrado mucho más débil, como lo demostró nuestra incapacidad de detener las guerras de Yugoslavia, que reprodujeron a pequeña escala, y a una hora de avión de Roma o de Viena, los horrores de la II Guerra Mundial.

A partir del nuevo siglo, la búsqueda de la paz exterior se hizo a golpe de ampliaciones, reales o prometidas, como con Turquía y Ucrania, sin saber muy bien hasta dónde llevar la ampliación y con qué consecuencias. Pero un espacio sin fronteras, sin términos de referencia geográficos precisos, difícilmente puede pretender tener una identidad. Y es difícil mantener el discurso de la identidad europea, basada en sus valores, cuando se tiene que encargar a un país con la deriva autocrática de Turquía, la vigilancia de las fronteras para impedir que nos lleguen los refugiados que no queremos, o no sabemos, cómo acoger e integrar.

Después de conseguir la paz interior, los siguientes grandes objetivos deberían haber sido dotarse de una capacidad de defensa y de una política exterior verdaderamente comunes. Pero ▶

ello precisaba compartir una misma visión del mundo, de lo que están lejos los Estados miembros porque cada uno lleva auestas sus experiencias históricas que han forjado su identidad.

Aun así, la mayoría de los europeos, británicos incluidos, dicen desear esas políticas a escala europea, pero sus élites nacionales son reticentes a ese salto efectivo en la integración política.

Las siguientes razones de ser de la integración europea fueron hacer frente a la amenaza que representaba la Unión Soviética, hasta su desaparición, la rehabilitación de Alemania que culminó con su reunificación, la incorporación de los países del este después de la caída del muro de Berlín, que significó priorizar la ampliación frente a profundizar en la integración y que alteró sustantivamente la dimensión y la homogeneidad del espacio político y económico europeo.

Pero esas razones de ser, esas fuerzas impulsoras son ya historia. Los objetivos propuestos se han alcanzado. Alemania está rehabilitada y reunificada. Ha encontrado un nicho en la globalización que ha impulsado su economía. Europa fue un buen marco para la rehabilitación política de Alemania. Y a Francia, que había perdido su imperio colonial, Europa le permitió jugar un papel político mayor que el que le correspondía. Como dijo Z. Brzezinski: «A través de Europa, Francia quería reencarnarse en su pasado y Alemania redimirse de él».

Entonces, ¿cuál sería la nueva razón de ser de la integración europea, que diera un nuevo impulso a un proyecto que corre el riesgo de morir lentamente? Una buena razón podría ser la de hacer frente a la globalización, con la dimensión que nos daría la unidad en un mundo de gigantes.

La globalización ha generado muchos perdedores en las sociedades occidentales, como ahora se descubre en la campaña electoral de los EE.UU. y con la victoria de Donald Trump. Reconstruir el Estado social, marca identitaria de la Europa de postguerra, en el nuevo escenario de la globalización es una tarea que los europeos haríamos mejor unidos que cada país por separado.

El regreso al Estado-nación y al control de las fronteras de cada cual es una ilusión. La renacionalización no resolverá los

problemas, que tienen una dimensión intrínsecamente supranacional. No parará los flujos de emigrantes ni evitará la inestabilidad monetaria, pero hará más fuertes los desacuerdos entre Estados.

El mantenimiento del *statu quo* es otra ilusión, porque no es una opción viable en el medio plazo, dadas las carencias que ya ha manifestado el actual sistema de gobernanza europeo.

Hay que revivir la ambición europea. Europa se enfrenta por encima de todo a una crisis de legitimidad democrática y el mayor reto que tenemos es darle un propósito claro y una visión común que vaya más allá de la economía y las regulaciones. Hace falta un sentimiento de pertenencia, y este debe construirse desde un proyecto europeo que aporte a los ciudadanos una protección mayor de la que le puede ofrecer su propio Estado-nación. Hay que acabar con iniciativas concretas, con el sentimiento de que la UE es «un espacio abierto y sin protección».

La UE fue creada en el siglo pasado para resolver sus propios problemas, en una aproximación *inward*. Pero las migraciones, el cambio climático, la seguridad energética, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, especialmente en África, son los nuevos desafíos globales que requieren una aproximación *outward*, sobre los cuales construir la nueva narrativa europea. Esa debería ser la ambición que nos permita superar nuestra crisis existencial.

Y si no somos capaces de hacerlo, si no todos a la vez al menos un número reducido pero dispuesto de los actuales Estados miembros, dentro de 30 años la Unión Europea puede haber muerto o caído en la insignificancia. □



Firma del Tratado de Adhesión de España a la Unión Europea, 12 de junio de 1985

La contribución española a la función pública europea

JUANA LAHOUSSE-JUÁREZ

Ex Directora General de Comunicación del Parlamento Europeo

Es difícil de describir con palabras el entusiasmo, orgullo y sentido de la responsabilidad que sentíamos los centenares de funcionarios europeos españoles que desembarcábamos el 1 de enero de 1986 en las instituciones europeas. Éramos muy conscientes de ser la primera generación de los miles de españoles que, desde entonces, se han sumado a esta carrera tan prestigiosa y apasionante como compleja y, por momentos, extremadamente difícil. España, junto con Portugal, eran los últimos países en entrar en el gran proyecto de integración europea y, para nosotros como individuos y como país, este momento representaba la inequívoca aceptación de España entre las grandes democracias occidentales y el principio de un largo camino hacia la prosperidad económica y social de la que gozaban nuestros socios europeos.

Muchos de los que llegaron venían inicialmente de los ministerios. Habían contribuido decisivamente durante el largo y complicado proceso de adhesión y eran los candidatos naturales a continuar la aventura desde dentro. Pero la mayor parte de la primera generación de funcionarios europeos españoles fueron los selectos galardonados de enormes oposiciones públicas en las que no solo había que demostrar conocimientos en las materias a las que se postulaba, sino que también se exigía un nivel de bi y trilingüismo difícil de lograr en esa época en España.

Lo que todos teníamos en común era, además de nuestra preparación, la valentía necesaria para, en esa época de fronteras, vuelos a precios prohibitivos, teléfonos fijos y tres cadenas de televisión (siempre locales), dejar atrás la vida social y el apoyo familiar al que tan acostumbrados estábamos los españoles.

El desarraigo cultural era inevitable por la falta de contacto con lo que se escuchaba en la radio, se veía en la tele, se discutía en los bares y en los parques. Era difícil de compaginar ser español fuera y europeo en casa. Para las nuevas generaciones esta descripción probablemente parece salida de una novela de ficción.

Había mucho por hacer dentro de las instituciones, a las que nos sumábamos porque la llegada de toda una «sección» nueva de funcionarios necesita construir desde cero los servicios que ahora damos por hecho: los juristas lingüistas, la codificación de textos en español, las cabinas de intérpretes o los expertos nacionales. A estos servicios se añadía la necesidad de conocernos entre nosotros, de crear redes y de eventualmente poder encontrar a compañeros españoles en todos los diferentes puestos de responsabilidad.

Durante nueve años los españoles y los portugueses fuimos «los últimos en llegar». Tuvimos que aprender a gestionar la complejidad de trabajar con doce nacionalidades y culturas muy diferentes, el multilingüismo, la cantidad de intereses a veces divergentes que había que conciliar en nombre del interés europeo, la inevitabilidad del consenso, la obligación de ejercer de funcionario europeo sin perder en el proceso la riqueza que aporta ser de tal o cual nacionalidad. Crecimos en confianza a la vez que España se afianzaba en el marco europeo como país serio, comprometido con el progreso económico y social de los ciudadanos europeos, que poco a poco asumía un papel líder en las grandes temáticas en las que disponía de experiencia.

Pero todas estas complicaciones las asumíamos con mucho orgullo gracias a la convicción compartida por la mayoría de que estábamos haciendo un trabajo históricamente importante ▶



1 de Enero de 1986. Parlamento Europeo en Estrasburgo.
Eurodiputados Jorge Campinos, Luis Planas Puchades y Enrique Barón Crespo

y bonito. Y además, era algo que nos unía como comunidad internacional ya fuera en Bruselas, Estrasburgo o Luxemburgo.

Los que de esa primera generación quedamos por jubilar, hemos podido asistir y participar en primera persona a los momentos más importantes de la Unión Europea: la caída del muro de Berlín, el mercado interior, la introducción de la libre circulación, el euro o la ampliación a 28 Estados miembros. Son momentos que marcan un antes y un después también en el funcionamiento de las instituciones y en el papel que realizamos dentro de ellas.

Durante esa época de «recién llegados» se firmó y entró en vigor el Tratado de Maastricht y con él cayeron, con algunas excepciones, las fronteras interiores de la UE, completando así la fase más crítica para garantizar la libre circulación de trabajo, bienes y ciudadanos. Y las aportaciones de los funcionarios españoles a esa masa gigantesca de bases jurídicas, estudios de impacto, reglamentos, directivas y decisiones fueron sin

duda determinantes para asegurar que nuestra perspectiva «ibérica» fuera reflejada y respetada en la puesta en marcha de tal maquinaria jurídico administrativa.

Cuando en 1995 entraron Austria, Finlandia y Suecia, dejamos de ser los benjamines de la familia. En ese momento probablemente el subconsciente de muchos de nosotros cambió y asumimos el papel de los veteranos. Pasamos de ser seleccionados a formar parte íntegra de los paneles de selección de los últimos reclutas.

Con el paso del tiempo los españoles empezamos a poblar debidamente las diferentes direcciones generales de las instituciones, creando una base importante de funcionarios altamente especializados en todas las áreas de competencia de la UE. Sin duda hemos pisado fuerte en áreas tan importantes como la política económica y monetaria, educación y cultura, energía y cambio climático, la jurisprudencia, la política exterior de la UE con especial atención a las relaciones con ▶

América Latina, así como la cooperación policial y judicial, en particular en el ámbito del terrorismo. Mucho de esto tomó particular relevancia en 1999 con la entrada en vigor del tratado de Ámsterdam y fue reforzado con los tratados de Niza y de Lisboa.

Obviamente esta influencia española detrás de muchas iniciativas europeas ha sido liderada por las grandes personalidades que han ejercido en los puestos de mayor responsabilidad en la UE, por ejemplo, siete comisarios europeos, un alto representante de Política Exterior y tres presidentes del Parlamento Europeo, así como los vicepresidentes y los muchos presidentes de comisiones parlamentarias de esta institución. La mayor parte de estos han desarrollado no solo un importante legado europeo sino que también han sido personajes clave en la política nacional española.

Bajo la batuta de estos, cientos de funcionarios de todas las nacionalidades han desarrollado proyectos tan bonitos e importantes como el programa Erasmus, la promoción de la ayuda a las pequeñas y medianas empresas, la política común de transporte, la entrada del euro, el mercado interior de la energía, la *euroorden*, el pacto por el clima, las relaciones con América Latina y el Mediterráneo, por nombrar algunos.

Creo hablar por la gran mayoría de mis amigos funcionarios al decir que es un orgullo para nosotros tener a personalidades de peso dirigiendo e impulsando la Unión Europea y un factor muy fuerte de motivación cuando estos comparten nuestra nacionalidad.

Durante mi larga carrera en el Parlamento Europeo he tenido la oportunidad no solo de ejercer la profesión para la que me formé (la interpretación) sino de desarrollar una multitud de competencias a lo largo de los últimos 30 años, desde la política inmobiliaria y la logística a la comunicación —donde estoy ahora— pasando por la traducción. Además de haber tenido el honor de conocer y acompañar a grandes personalidades del mundo de la política internacional, a máximos representantes del mundo religioso, de la sociedad civil y del mundo de la cultura, he tenido el enorme placer de conocer a todo tipo de perfiles de funcionarios: los expertos en ciertas políticas, los informáticos, los traductores, los intérpretes, los encargados de la logística, chóferes, arquitectos,

secretarías, ingenieros, periodistas... seguro que alguno me olvido. Somos personas y personalidades muy diferentes, con historias de cómo aterrizamos aquí cada una más original que la otra pero compartimos un sentimiento muy profundo de pertenencia a algo sumamente especial como es la Unión Europea. Es algo tan bonito como complicado ya que en el momento de escribir este artículo, somos 28 Estados miembros, 24 lenguas oficiales, un parlamento con tres sedes que representa a más de 500 millones de ciudadanos. Aportamos nuestra experiencia y dedicación para mantener vivo el sueño de los padres fundadores de este proyecto que, aun siendo sin duda mejorable, ha aportado a un continente ensangrentado y lleno de odio 70 años de paz, de entendimiento entre personas, de enriquecimiento cultural y de prosperidad económica y social.

Las crisis (ya sean sociales, económicas y/o demográficas) nos dificultan ver los beneficios adquiridos y contextualizar adecuadamente la situación. La Unión se enfrenta ahora y en el futuro a enormes retos para seguir siendo fuente de estabilidad, relevancia en la esfera internacional y entendimiento entre países y personas. En los próximos 30 años, seguro que la UE no será lo que hoy conocemos, es un proyecto en evolución constante. Pero seguro que las instituciones europeas seguirán necesitando a batallones de jóvenes funcionarios que lleguen con el mismo entusiasmo, dedicación y valentía que los primeros que abrimos la puerta. Los jóvenes españoles de hoy están perfectamente preparados para competir en la esfera europea con las otras nacionalidades y sacar las oposiciones.

Sin duda, la función pública europea ofrece a los que logran integrarla un amplio arsenal de beneficios y derechos, pero sobre todo ofrece un trabajo apasionante, variado, multicultural y la posibilidad de contribuir, cada uno a su nivel, al bello proyecto de construcción europea. Hoy, más que nunca, hace falta buscar esa motivación por Europa, por este proyecto común que damos por hecho. Hay que quererlo, hay que trabajar por ello, hay que defenderlo. ■

España, un socio fiable

VICTORIA PREGO

Presidenta de la Asociación de la Prensa de Madrid

España ha vivido siempre, y aún vive hoy, a Europa con pasión y me atrevería a decir que con pasión amorosa. Y eso a pesar de todos los problemas que en estos momentos padece la UE.

Desde muchos años antes de que nuestro país ingresara por fin en la entonces llamada Comunidad Económica Europea, los españoles soñaban con esa Europa símbolo y encarnación de la libertad, donde los derechos políticos que en nuestro país eran perseguidos, al otro lado de los Pirineos eran respetados como parte fundamental e irrenunciable de un marco de convivencia en un sistema democrático.

En junio de 1985 se firmó en Madrid, en ceremonia solemne, el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea, que se haría efectiva oficialmente el 1 de enero de 1986. Aquel acto fue en realidad la culminación del proceso de transición política a la democracia que se había iniciado en nuestro país tras la muerte de Franco. Un proceso que se recorrió con éxito y que fue sancionado jurídica y políticamente por la Constitución de 1978. Y, sin embargo, solo con la bendición por parte de la Europa libre, solo cuando esa Europa de nuestros sueños abriera las puertas a España y la sentara en igualdad junto a los demás Estados democráticos, solo entonces los españoles considerarían que el proceso político del país había terminado. Por esa razón resultó tan importante para los españoles el hecho de su ingreso en la CEE.

Con esto quiero explicar someramente hasta qué punto los españoles hemos vivido emocional y políticamente vinculados a la idea de una Europa símbolo de todas las libertades democráticas. Ese vínculo nunca se ha roto y es muy improbable que se vaya a romper en el futuro. Es decir, en España es impensable que se produzca algún día una situación como la que se ha dado con el Reino Unido. Aquí no habrá nunca un Spainexit. Y no solo por lo expuesto anteriormente sino porque nuestra pertenencia a la UE ha proporcionado a nuestro país innumerables ayudas económicas y beneficios de toda índole.

Europa se enfrenta hoy a múltiples retos y dificultades. La salida del Reino Unido, el problema de los refugiados y su acogimiento, la integración de los inmigrantes en nuestras sociedades de un modo armónico y el auge de los populismos y la xenofobia que traen consigo son solo algunos de los desafíos que tiene la UE por delante. Pero también tiene la Unión la voluntad de afrontarlos y la necesidad imperiosa de darles solución. Una cosa está clara entre los miembros de la UE: su desmembración sería la peor catástrofe vivida por el continente desde la Segunda Guerra Mundial. Fue para conjurar su amenaza por lo que nació y prendió la idea de una Europa unida. La amenaza pervive, lo hemos visto en los últimos años. La respuesta tiene que mantenerse y no hay ninguna duda de que se mantendrá. Y tampoco la hay de que España estará siempre en la primera fila de los países que trabajarán para que la UE siga siendo en el futuro una garantía de libertad y de progreso económico. ▣

UNA COSA ESTÁ CLARA ENTRE LOS MIEMBROS DE LA UE: SU DESMEMBRACIÓN SERÍA LA PEOR CATÁSTROFE VIVIDA POR EL CONTINENTE DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.



Presidencia española de la CEE en 1989



Presidencia española de la CE en 1995



Presidencia española de la CE en 2002



Presidencia española de la Unión Europea en 2010

España: 30 años y un test de madurez

ÁLVARO IMBERNÓN SÁINZ

Profesor asociado de Estudios Europeos en la Universidad Nebrija, investigador asociado al Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR) e investigador en ESADE-geo. Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Ritsumeikan (Kioto) y la Escuela Diplomática de España.

El impacto en España de los 30 años de integración en la UE en términos políticos, económicos y sociales ha sido verdaderamente impresionante. El análisis es muy distinto si ponemos las luces largas o nos centramos en la situación actual. Si miramos con perspectiva, los españoles pueden estar satisfechos de haber conseguido salir de la dictadura y su aislamiento convertido en un país capaz de competir en un mundo globalizado, plenamente integrado en Europa y con un bienestar social aceptable.

Los españoles pueden estar orgullosos de haber superado la dictadura y su aislamiento convirtiéndose en un país abierto que puede competir en un mundo globalizado, totalmente integrado en Europa y dotándose de un sistema de bienestar social aceptable. El camino recorrido es impensable sin el factor europeo, ya que el propio proyecto de democracia española ha ido de la mano del proceso de europeización. La adhesión del país a las Comunidades Europeas en 1986 confirmó la apertura de su economía y le dio una mayor presencia en el ámbito internacional. España no era «diferente» sino un país más de Europa occidental que volvía a casa tras un largo exilio.

El proyecto europeo ha proporcionado a España un ancla a la prosperidad, la modernidad y la democracia, así como un antídoto contra el nacionalismo. Un moderador externo de las peores tendencias pasadas del país. Durante dos décadas, la opinión pública española respecto a la UE se ha caracterizado por un consenso permisivo (incluso un europeísmo ingenuo) que abarcaba a la práctica totalidad del arco político. La integración europea se consideraba un juego de suma positiva en el que se presuponía que todos los actores involucrados ganaban, raramente se identificaba claramente a los perdedores y en el que el electorado español dejaba hacer a sus representantes. El com-

promiso de España se reflejó en el apoyo a los grandes hitos de la integración europea, tratando de posicionarse como un socio fiable y proactivo pese a partir de un nivel de desarrollo bajo.

La UE también ha jugado el papel de un reformador externo. Con el fin de cumplir con los criterios de Maastricht y ser un miembro fundador de la zona euro, Madrid llevó a cabo reformas económicas e institucionales, logrando un marco macroeconómico más estable. Además, las instituciones europeas han inspirado la modernización de nuestras políticas públicas y estructuras administrativas. A cambio, el país rentabilizó su pertenencia a la UE a través de transferencias de fondos estructurales y de cohesión (más de 150.000 millones de euros) y de la política agraria común, de la que es su segundo beneficiario tras Francia. Un saldo neto extremadamente positivo que ha impulsado el desarrollo rural, la cohesión territorial y la modernización de las infraestructuras españolas situándolas entre las mejores del mundo según el Foro Económico Mundial.

LOS EFECTOS DE LA CRISIS

Sin embargo, la crisis financiera cambió por completo esta narrativa. El proceso de normalización de España en el escenario global y la adhesión a la eurozona ya son *fait accompli*. Desde el inicio de la crisis, los españoles han vivido con un sentimiento que se mueve entre la incredulidad y la culpabilidad por la degradación de las expectativas tanto personales como colectivas. Cuando la marea bajó con el estallido de la burbuja, los españoles se dieron cuenta de que nadaban desnudos al contar con unas instituciones muy por debajo de sus expectativas, un modelo económico basado en sectores de bajo valor añadido y un estado de bienestar desequilibrado. De este modo, España ▶



Ballesta. *Cambio 16*, 1999 (exposición «Europa en viñetas» de la Asociación de Periodistas Europeos)

dejó de ser un modelo para el sur de Europa y en su lugar se percibe como parte del grupo PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España), especialmente tras el rescate del sistema financiero español en 2012.

A raíz de la crisis económica, el peso político de España en la UE se derrumbó. Madrid, que antes de la crisis anhelaba superar a Italia en PIB per cápita e influencia política (el ansiado *sorpasso*), comenzó a asumir que Varsovia es más relevante que España en diversos asuntos de la UE. A pesar de la recuperación económica, Madrid sigue hoy boxeando por debajo de su peso en Bruselas, Frankfurt y Estrasburgo, lejos de un papel central en los procesos de toma de decisiones. En un contexto en el que el centro de gravedad de la Unión se ha desplazado hacia el este y con un sur de Europa debilitado, el Gobierno ha renunciado a tratar de forjar alianzas, apostando todas sus cartas al apoyo a Alemania. En un contexto de creciente relevancia de las alianzas dentro de la UE, España parece situarse en tierra de nadie. Así lo muestran estudios informales del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR) a altos funcionarios y *think tanks* en los que España no suele aparecer como un Estado miembro afín o propicio a la hora de coordinar las posturas en instituciones europeas.

El declive de la influencia española está reflejado en los principales puestos ocupados por españoles: Madrid perdió el segundo sillón en el Banco Central Europeo y la vicepresidencia de la Comisión Europea, mientras que no ha sido capaz de acceder a la presidencia del Eurogrupo. Hoy no habrá representantes españoles en las principales posiciones de las instituciones europeas a excepción de la Agencia Europea de Defensa (EDA) y el equipo de negociación del tratado trasatlántico (TTIP). La inestabilidad política y la incapacidad de España

de cumplir sus compromisos sobre el déficit público o la falta de solidaridad a la hora de recibir a los refugiados ha dañado la credibilidad del país, forzando a Madrid a mantener un perfil bajo en los dossiers europeos clave.

Sin embargo, ello no parece representar un gran problema en casa. En el actual contexto de recuperación económica y acalorado debate político, España está experimentando un período de introspección absorbida por sus propias dinámicas internas. La política exterior y los asuntos europeos no son una prioridad para el Gobierno ni la oposición y los posicionamientos están profundamente influenciados por intereses electorales a corto plazo. Como consecuencia de ello, España ha adoptado una estrategia pasiva y reactiva en la UE, centrándose en cuestiones domésticas. Este camino solo se ha visto modificado debido a la acumulación de las crisis a nivel europeo.

EUROESCEPTICISMO CONTENIDO

La mejor noticia es que hasta el momento España carece de partidos políticos relevantes de extrema derecha, eurófobos o de tinte xenófobo. El *sbock* que ha sufrido el sistema de partidos se ha producido a la izquierda de la socialdemocracia, y no a la derecha de los conservadores, como ha sido el caso en la mayoría de los Estados miembros de la UE. Además, España sigue sin contar con un *clivage* pro y antieuropeo, lo que limita las posibilidades de un aumento del euroescepticismo, aunque también restringe la calidad e intensidad del debate político doméstico sobre Europa. A pesar de ello, la UE ya no se percibe como un benefactor y un agente de la modernización, sino como un obstáculo para la preservación del bienestar obtenido y un proyecto que no se basa en la solidaridad, a tenor con la ▶

crisis de refugiados y del euro. El debate sobre la UE fue muy limitado durante las dos últimas campañas electorales, en las que la mayoría de los candidatos se centraron en el papel de Bruselas como organismo de control fiscal insensible a la crisis social que padece el país.

Los datos de opinión pública pueden parecer contradictorios, pero en realidad no lo son. De acuerdo con una reciente encuesta realizada por Pew Research Center, los españoles que tienen una opinión desfavorable de la UE (el 49%; 15% en 2007) superan por primera vez los que tienen una actitud positiva (el 47%; el 80% en 2007). Sin embargo, de todos los europeos, los españoles son los que más abogan por «una UE más activa en los asuntos mundiales» (90%)¹. Esta paradoja se debe al hecho de que los izquierdistas y las generaciones más jóvenes son críticos con el funcionamiento de las instituciones europeas actuales, a pesar de que apoyan el ideal europeo. Así, en una encuesta de Ipsos Mori, el 48% de los españoles cree que la política a largo plazo del país debe ser «más Europa»². Según *Metroscopia*, el 63% de los españoles se identifican como ciudadanos europeos³. Las tendencias actuales en los eurobarómetros llevan a conclusiones similares, en especial el apoyo a las políticas concretas, como la Unión Energética, el euro, la libertad de movimiento o la política exterior común. Estas cifras están en consonancia con las de una reciente encuesta de YouGov que abarcaba a 12 Estados miembros que situaba a España como el segundo país tras Alemania en el que las «opiniones autoritarias y populistas» tienen un menor predicamento⁴.

España es el único gran Estado miembro en el que el euroescepticismo no es un problema, a pesar de que el país ha dejado de estar enamorado del proyecto europeo. Mientras que los españoles siguen siendo proeuropeos desde un punto de vista retórico, están menos dispuestos a aceptar sacrificios. La opinión pública hacia la UE de la España postcrisis es progresivamente más utilitarista. El aumento de la fragmentación y polarización política en España fomenta esta tendencia a equilibrar la política nacional y europea. El papel del Congreso en los asuntos europeos será clave; una novedad en la política española que influirá en la posición del Gobierno en los asuntos más importantes de la agenda europea. Esto es precisamente lo que ocurrió con la crisis de refugiados, en el que los grupos parlamentarios del PSOE, Podemos y Ciudadanos forzaron al

Partido Popular a un mayor compromiso con los solicitantes de asilo. Por su parte, Podemos se opone a las políticas europeas actuales de la gestión de la crisis de la eurozona, las negociaciones de acuerdos de libre comercio, las sanciones impuestas a Rusia y la arquitectura de seguridad europea, lo que podría propiciar que las posturas españolas ante asuntos europeos sean menos predecibles que en el pasado.

UNA PRUEBA DE MADUREZ

De esta manera España se enfrenta a un nuevo panorama más complejo que supondrá un examen de madurez de su papel en el proyecto europeo. El paso de receptor de solidaridad a contribuyente neto al presupuesto común, una mayor fragmentación política, el nuevo rol del Congreso o los recortes presupuestarios exigidos por la Comisión pondrán a prueba la vocación europea española.

La ausencia de fuerzas políticas contrarias a la UE podría facilitar que España desempeñara un papel mucho más relevante en la Unión post-Brexit, una vez que el nuevo sistema de partidos español se consolide. Por su parte, el eje franco-alemán se encuentra en horas bajas y ambos países se enfrentan a elecciones presidenciales y federales el próximo año en el que el papel de partidos eurófobos está llamado a crecer. Mientras, Polonia vive una deriva autoritaria que tiende a alejarla del proyecto europeo junto al resto del grupo de Visegrado. En otros Estados, como Países Bajos o Austria, ante el auge del populismo antieuropeo, los partidos tradicionales ven limitada su capacidad de compromiso a nivel europeo. Esto deja a España e Italia como los únicos grandes Estados miembros eurófilos. Sin embargo, la consolidación de la Liga Norte y el Movimiento Cinco Estrellas como los principales partidos políticos de la oposición podría restringir el papel italiano.

La UE necesita urgentemente de fuerzas proeuropeas para defender los logros de la construcción europea. ¿Estará España dispuesta a asumir esta tarea? En un panorama político tan contestado, esta nueva España postmoderna podría iniciar un proceso de desalineamiento estratégico de la Unión o tratar de posicionarse como un constructor de consensos a nivel europeo. El Congreso y el próximo Gobierno tendrán la última palabra. □

NOTAS

1. Bruce Stokes, «Euroskepticism Beyond Brexit», Pew Research Center, 7 junio 2016, disponible en <http://www.pewglobal.org/2016/06/07/euroskepticism-beyond-brexit/>
2. «Half of the people in nine European countries believe UK will vote to leave the EU», *Ipsos Mori*, 9 mayo 2016, disponible en <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3731/Half-of-people-in-nine-European-countries-believe-UK-will-vote-to-leave-the-EU.aspx>.
3. «30 años de España en la Unión Europea», *Metroscopia*, 12 junio 2016, disponible en <http://metroscopia.org/30-anos-de-espana-en-la-union-europea/>
4. Según un estudio de David Sanders, Tom Scotto y Jason Reifler en base a datos de YouGov.

La Voz de Galicia

Editor: Santiago Rey Fernández-Latorre

Fundado en 1882
por Juan Fernández Latorre

Director: Juan Ramón Díaz García

La Coruña, jueves, 2 de enero de 1986. Año CIV. N.º 33.406. El diario de mayor tirada de Galicia 60 ptas.

Edición única **

Los fuertes aguaceros y los vientos huracanados seguirán barriendo Galicia

La Coruña (Redacción). Un sistema frontal muy activo, asociado a una fuerte borrasca centrada en el Gran Sol, ha originado un ostensible empeoramiento del tiempo en toda Galicia. Desde ayer son constantes los aguaceros, tanto en la franja costera como en las zonas del interior, y los vientos alcanzan velocidades de cien y ciento diez kilómetros por hora. El fuerte temporal, que dificulta el tráfico por carretera, se extiende también al mar y obliga a permanecer de arribada a toda la flota de bajura.

Según las previsiones, en las próximas horas continuarán los chubascos fuertes, que serán de nieve en altitudes superiores a los 1.200 metros durante el día, y a los 1.000 por la noche. Las nevadas serán frecuentes en las sierras de Ancares, Cauré y Manzaneda. En los puertos de Pedrafitá, O Padornelo y A Canda, así como en el del Manzanal, la nieve dificultará la circulación. Los vientos —que ayer soplaron a 110 kilómetros por hora en Ferrol— serán muy fuertes en toda Galicia. En la costa habrá mar muy gruesa con mar de fondo y olas de cinco a seis metros.

Las lluvias más intensas se registraron en Santiago (donde se recogieron 23 litros por metro cuadrado), Ferrol (quince) y Pontevedra (doce). En La Coruña se recogieron nueve litros; en Vigo, seis, y en Orense, cuatro.

Ni rastro del directivo del Athletic secuestrado el lunes en Lezama

Bilbao (Agencias). La familia del directivo del Athletic de Bilbao secuestrado el lunes en la localidad vizcaína de Lezama, por boca de su portavoz, José María Arrate, aseguró ayer en una rueda de prensa que no han recibido hasta el momento ninguna comunicación de los secuestradores de Juan Pedro Guzmán. Ayer y anteaer se recibieron en distintos medios de comunicación del País Vasco varias llamadas telefónicas que reivindicaban la autoría del secuestro para ETA.

* Página 8

Desde ayer, el pan es un 4,66 por ciento más caro y el teléfono, más barato

Suben los precios de los fuelóleos y de los gasóleos para agricultura, pesca y calefacción

La Coruña (Redacción). Ayer entraron en vigor varias disposiciones que regulan los precios de determinados combustibles y del pan y las tarifas telefónicas. Por un orden de la Presidencia del Gobierno, a partir de ayer el gasóleo B (pesca y agricultura) cuesta 50 pesetas el litro y el C (calefacciones), 48, en venta al público en estaciones de servicio.

A pesar de la subida de precio del gasóleo B, su coste real para el agricultor descenderá, según un portavoz del Ministerio de Agricultura.

El pasado martes, el Boletín

Oficial del Estado publicó un real decreto por el que se fijan los precios máximos autorizados, incluido el IVA, para los diferentes tipos de pan común. Los nuevos precios se aplican automáticamente a partir de ayer.

El incremento medio, aprobado por el último Consejo de Ministros del año, es resultado del ajuste técnico a la nueva fiscalidad y se sitúa en el 4,66 por ciento, con un máximo del 5,37 y un mínimo del 3,38 por ciento, según los diferentes tipos de pan.

El Boletín Oficial del Estado también publicó el martes las nuevas tarifas telefónicas que figuran en un orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Las modificaciones que se introducen por esta orden son consecuencia del cambio que se ha producido en la tributación a partir del 1 de enero de 1986. Hasta esta fecha el teléfono estaba gravado por el impuesto sobre el uso del teléfono, al tipo del 22 por ciento. A partir de ayer lo está por el impuesto al valor añadido, al tipo del 12 por ciento.

Una anguila, bloqueada en una llave de paso, dejó sin agua a mil vecinos de Viveiro durante dos días

Viveiro (Redacción). Unos mil habitantes de la ciudad de Viveiro permanecieron sin abastecimiento de agua desde la tarde del pasado domingo, al haberse quedado bloqueada una anguila de río en la llave de paso de una de las conducciones municipales. Hacia las diez de la noche del día 31 fue restablecido el servicio, después de arduas tareas para localizar la supuesta avería.

Los precios de los periódicos suben a partir de hoy

Madrid (Agencias). Los periódicos de toda España experimentan a partir de hoy un incremento de 10 pesetas en su precio, los días laborables, y de 15 pesetas los domingos. Así pues, el precio de un periódico será de 60 pesetas a diario y de 90 pesetas los domingos.

Este aumento del precio se fundamenta en la repercusión del IVA, el aumento de los gastos y el coste que tienen los suplementos dominicales que se venden con el ejemplar del diario.

Hasta ahora, la venta de periódicos no tributaba por el impuesto general del tráfico de empresas, pero a partir de hoy, 2 de enero, queda sujeta al impuesto sobre el valor añadido, con un tipo impositivo del 6 por ciento.

GALICIA

Tres muertos y nueve heridos en varios accidentes de tráfico

Página 21

Se agrava la polémica en AP de Lugo por las nuevas afiliaciones

Página 13

El diputado Alberto Durán pide a EE.UU. que permita faenar en sus aguas a los pesqueros gallegos

Vigo (Redacción). Alberto Durán Núñez, diputado por Pontevedra del grupo parlamentario popular, ha dirigido un télex al embajador de los Estados Unidos en Madrid, Thomas Enders, para expresarle su preocupación por la negativa de las autoridades pesqueras norteamericanas a la renuncia de especies asociadas a los buques pesqueros españoles que capturan calamar en aguas de ese país.

Según el diputado por Pontevedra, esta negativa se ha producido tras cincuenta días de espera en aguas norteamericanas, «lo que ya de por sí ha acarreado graves daños económicos que se incrementarán considerablemente con la negativa norteamericana para faenar a partir de ahora».

Ante estos problemas, Alberto Durán afirma que confía en una solución si se aplican deseos de cooperación y buena fe negociadora por parte del país anfitrión. Por ello ruega a Enders que interceda con el mayor interés para que la Administración norteamericana reconsidere su posición.

El homicida del niño de Cee ingresará hoy en la prisión provincial de La Coruña

Santiago (Redacción). El joven Angel Rey Pequeño, autor de la muerte, por estrangulación, del niño de tres años Jorge Gesto Mato, en la noche del pasado domingo, en Cee, será conducido hoy mismo a la prisión provincial coruñesa desde el depósito municipal de Corcubión, en donde está detenido desde poco después de haber cometido el asesinato.

El forense de la citada villa coruñesa llevó a cabo la autopsia reglamentaria, confirmando en todos sus extremos la versión facilitada por el propio homicida tal y como él mismo la relató a este periódico. La confirmación de la muerte del niño por asfixia se corresponde con el estrangulamiento al que llegó, en un supuesto ataque de celos y locura, el joven Angel Rey, obrero de las brigadas del INEM que trabajan para el Ayuntamiento de Cee.



La bandera de Europa ondea en la mayor parte de los ayuntamientos gallegos

El tan largamente esperado ingreso en la CEE, acontecimiento hecho realidad con el año recién estrenado, se ha celebrado en la mayoría de los ayuntamientos gallegos con la colocación de la bandera de Europa en mástiles de honor. En algunas, como Vigo y Santiago, la enseña ya ondea desde hace varios días, y en otras, como La Coruña —que aparece en la fotografía—, fue izada ayer. Los compostelanos festejarán hoy con un acto simbólico la entrada de España en la CEE. El alcalde ha convocado al vecindario frente al palacio de Raxoi a la una y media de la tarde, hora en que la corporación en pleno asistirá al izado de las banderas de Europa, Galicia y España, mientras la banda de música interpretará los tres himnos. Media hora antes se celebrará un pleno en el que será aprobada una declaración institucional que destaca el papel de Santiago en Europa.

La Voz de Galicia

Editor: Santiago Rey Fernández-Latorre

Fundado en 1882
por Juan Fernández Latorre

Director: Juan Ramón Díaz García

La Coruña, jueves, 13 de junio de 1985. Año CIII. N.º 33.219. El diario de mayor tirada de Galicia 50 ptas.

7.ª edición: La Coruña *

Ayer culminaron 23 años de espera y duras negociaciones

«Os necesitábamos», dijo el presidente de la Comisión Europea al firmar la adhesión de España a la CEE

Madrid (Agencias). España asumió ayer el desafío de su modernización, al firmar el tratado de adhesión a las Comunidades Europeas, después de seis años de duras negociaciones llenas de regateos y condiciones. El presidente del Gobierno, Felipe González, firmó el tratado a las 20.53, en una ceremonia presidida por el Rey don Juan Carlos en el Salón de Columnas del Palacio de Oriente, ante siete primeros ministros y 12 ministros de Asuntos Exteriores, que firmaron el acuerdo, González modificó el discurso previsto, introduciendo una referencia al terrorismo, después de los atentados que costaron la vida a un coronel, su chófer, un brigada de la Armada y un policía nacional. «Afirmo solemnemente que nadie mediante la coacción o la violencia podrá torcer nuestro propósito de cooperar en la construcción de Europa», dijo González.

La firma se efectuó sobre una mesa encargada por Carlos IV al artista francés Percier, con un tablero de piedras semipreciosas. La mesa estaba situada delante de la escultura de Carlos V dominando al furor, obra de León y Pompeyo Leoni. «España se une por fin a nosotros. Puedo decirlo muy sencillamente: Os necesitábamos», afirmó el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors.

El orden de firma fue el siguiente: Italia, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, República Federal de Alemania, Grecia, Francia, Irlanda, Portugal y España. Con la adhesión, España formará parte de una colectividad de 320 millones de habitantes, que se convierte así en la primera potencia comercial del mundo y tercera potencia industrial y política. Hace 30 años, en junio de 1955, Francia, Italia, Alemania Federal y el Benelux pusieron en Mesina (Italia) los fundamentos de la CEE. Veintitrés años de espera, negociaciones duras, llenas de regateos, frenazos y condiciones, quedaron ayer atrás en una ceremonia que duró hora y media.

Más de dos mil policías se ocuparon de la seguridad. Artificieros, con perros policía especialmente adiestrados, registraron minuciosamente las dependencias del Palacio Real, en cuyo patio de armas colocaban tapices con los escudos de las provincias españolas.

Al dar la bienvenida a los invitados, el Rey Juan Carlos afirmó que los gobiernos españoles «sabrán cumplir el compromiso europeo de España».

En Madrid se dieron cita para la histórica jornada los primeros ministros de Italia, Bettino Craxi (presidente en ejercicio de la CEE); Bélgica, Wilfried Martens; Dinamarca, Paul Schluter; Irlanda, Garrett Fitzgerald; Holanda, Ruud Lubbers; Francia, Laurent Fabius; Portugal, Mario Soares. En ausencia de sus primeros ministros, firmaron el vicepresidente de Luxemburgo, Jacques Poos, y los ministros de Exteriores de Grecia, Iannis Aralanhopoulos; Alemania, Hans Dietrich Genscher; y Gran Bretaña, Geoffrey Howe. Estas personalidades y Felipe González habían firmado por la mañana, en Lisboa, el tratado de adhesión de España y Portugal, en el claustro del monasterio de los Jerónimos.

Protesta

Una nota discordante con el solemne acto de la firma del tratado de adhesión la protagonizaron unos cuatrocientos ganaderos gallegos, parte de los cuales se encadenaron frente al Ministerio de Agricultura para expresar su franca discrepancia con el contenido del acuerdo final con la CEE. Todos ellos están vinculados a la Cooperativa Agraria Provincial de La Coruña, cuyo consejo rector pretendió entrevistarse con el ministro Carlos Romero sin obtener respuesta satisfactoria. Fuerzas de la Policía Nacional intervinieron para romper las cadenas de los ganaderos, que posteriormente se disolvieron de manera pacífica, emprendiendo por la tarde el regreso a Galicia en autobuses.

* Páginas 43 a 46



Felipe González firma, en presencia del Rey, el tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas



Ganaderos gallegos se encadenaron ayer ante el Ministerio de Agricultura, en protesta por la cuota de producción láctea asignada a España en el acuerdo con la CEE

ETA empuja la histórica jornada con cuatro asesinatos

Madrid (Agencias). La mayoría de los políticos y de los analistas coinciden en interpretar los atentados realizados ayer, presumiblemente por ETA, como un intento de empujar una jornada histórica para España, la de la firma del tratado de adhesión a las Comunidades Europeas. A las diez de la mañana en una céntrica calle de Madrid, un hombre y una mujer jóvenes asesinaron a tiros al coronel jurídico del Ejército, Vicente Romero González-Calatayud y a su chófer, Juan García Jiménez.

Los terroristas huyeron en un automóvil que abandonaron en un estacionamiento subterráneo de la calle de Felipe II. Este automóvil lo convirtieron en una trampa para la Policía. A causa de la explosión pereció un agente y otro sufrió graves heridas.

A primera hora de la tarde, en Portugalete (Vizcaya) fue asesinado un brigada de la Armada, José Millarengo de Bernardo.

* Páginas 8 a 11

Hoy comienzan en La Coruña las III Jornadas de Cajas de Ahorros

La Coruña (Redacción). Representaciones de 40 entidades españolas y de 64 instituciones financieras de trece países europeos, Estados Unidos, Canadá y Japón, asistirán hoy y mañana en La Coruña a las III Jornadas Internacionales de Cajas de Ahorros, que organiza «Caixa Galicia». La influencia de la adhesión española a la Comunidad y de los asuntos europeos se refleja en estas jornadas en varias de las conferencias previstas y, especialmente, en la que pronunciará el director general del «Kreditbank», André A. L. Swings, considerado como «el padre del ecu», sobre una moneda propia dentro del Sistema Monetario Europeo. En las otras tres conferencias anunciadas para hoy se abordarán los nuevos enfoques en los mercados de euro-bonos y el futuro papel de un banco internacional.

* Páginas 48 y 49

LA CORUÑA

Con una conferencia sobre el SIDA fueron clausurados los viernes médicos quirúrgicos * Página 27

Tomó posesión el nuevo director del Colegio Universitario * Página 29

Mal partido y victoria de España en Islandia para el Mundial-86

La Coruña (Redacción). Islandia y España depararon ayer, en Reykjavik un encuentro de pobre calidad, clasificatorio para el Mundial-86. Al final se resolvió con victoria española por 2-1. Al descanso se llegó con ventaja islandesa, gol marcado por el delantero centro Þóðarsson al rematar con la cabeza un centro desde la derecha. A los 5 minutos de la segunda parte, Sarabia —que había sustituido a Rincón— logró el empate, tras regatear a un defensa, y en el minuto 22, un centro de Gallego lo remata Marcos con la cabeza y establece el 2-1 definitivo. Con este resultado, España iguala a seis puntos con Escocia y Gales en la clasificación del grupo VII. Después de este partido, sólo quedan dos encuentros de dicho grupo: Gales - Escocia y España - Islandia, que se jugarán en el próximo mes de septiembre.

* Página 38

Edición patrocinada por
Banco Pastor

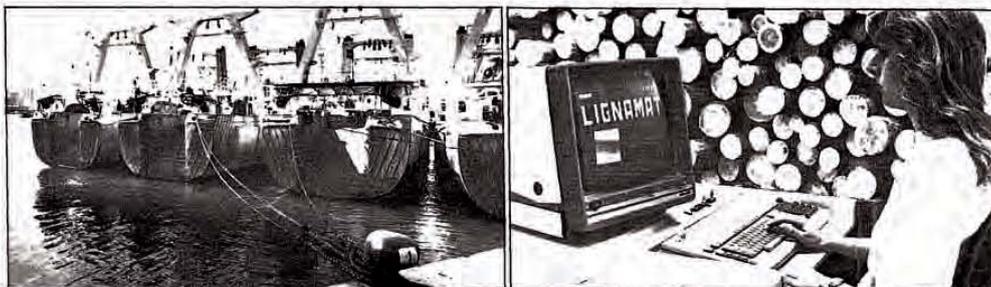
EUROPA



Coordinar: Fernando Salgado y José Luis Gómez

La Voz de Galicia, martes, 7 de enero de 1986

Año I Número 36



Los barcos españoles vuelven a faenar en aguas portuguesas y comienza a aplicarse la política comunitaria de ayudas a la investigación y el desarrollo tecnológico.

Nombramientos y normas comunitarias que entran en vigor en enero

La CEE asume este mes la capacidad de negociar acuerdos pesqueros en nombre de España

J. Aguado

DURANTE este mes, primero en la historia de la integración de España en la CEE, el Gobierno debe dar una serie de pasos, a cual más importante, para cumplir las disposiciones del tratado de adhesión. En primer lugar, debe proceder a una serie de nombramientos de altos cargos españoles en la Comunidad, tras haber designado ya a Carlos Westerdorp embajador permanente, en sustitución del jefe de la misión diplomática de España ante las Comunidades, organismo que queda suprimido.

Otros nombramientos importantes son el de abogado general y juez en el Tribunal de Justicia, los miembros del consejo de administración del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que han de representar a España, los miembros españoles del Comité Económico y Social, los representantes españoles en el comité consultivo de la CECA y los representantes en el Comité Científico y Técnico del Euratom.

España debe proceder también a la aplicación de los acuerdos internacionales que implica el tratado de adhesión, salvo en el caso de que algunos se hallen en período de negociación con países terceros.

Asuntos económicos

En primer lugar, hay que adaptar el régimen de importaciones procedentes de la CEE, que implica la aplicación del régimen comunitario y el cese de regímenes especiales (bilateral y discrecional) y, en el fondo, el cese del comercio de Estado. El resto del régimen de intercambios quedará sin modificación hasta el próximo 1 de marzo.

Se ha de aplicar también durante el mes de enero la nueva nomenclatura arancelaria, el nuevo sistema de control de cambios para operaciones sin licencias y proceder a una mayor liberalización de inversiones extranjeras.

Este mes también ha entrado en vigor el

España ya está integrada, junto con otros once países europeos, en la CEE. Sin embargo, la integración total es un proceso que se inició el pasado primero de enero y culminará al final del período transitorio, en casi todos los casos dentro de siete años. Sin embargo, mes a mes se irán dando paulatinos pasos, que estrecharán progresivamente los lazos entre los países que ya estaban en la Comunidad y los dos nuevos Estados miembros, España y Portugal. Concretamente, en este mes de enero son muchas las disposiciones comunitarias que entran en vigor en España, además de que el Gobierno deberá nombrar numerosos altos cargos que nos representarán en Bruselas. Entre las normas que entran en vigor este mes se encuentra la asunción, por parte de la CEE, de las competencias para negociar y firmar acuerdos pesqueros en nombre de los países miembros, España y Portugal incluidos.

impuesto sobre el valor añadido (IVA), cuya ley y reglamento asumen las normas comunitarias de armonización fiscal, y se impondrá el sistema de pagos y cobros CEE.

Asuntos agrícolas y pesqueros

En el capítulo agrícola y pesquero, durante el mes actual, la CEE asumirá la capacidad de negociar y concluir acuerdos internacionales de comercio y pesca en nombre de España. En la práctica, enero supone ya un incremento importante en la capacidad de capturas para la flota española en aguas de la Comunidad, pero se aplicará, en cambio, el rígido sistema comunitario de «control de capturas». Los barcos españoles resanarán sin más sus faenas en aguas portuguesas. Se aplicará

igualmente en enero el sistema de ayudas a la agricultura y acciones de carácter socio-estructural, mientras que el resto del sistema permanecerá sin variación hasta el primero de marzo.

Asuntos industriales

Desde el 1 de enero es de aplicación en España el régimen comunitario en el mercado interior, salvo ayudas (control de empresas, precios mínimos, etc.), mientras que el régimen de intercambios CEE será aplicable desde el 1 de marzo. Se aplicará también integralmente la política comunitaria en ayudas a la investigación y el desarrollo tecnológico, reestructuración industrial, cooperación tecnológica (programas «Spritt», «Eureka», «Cost», etc.)

Comienza la adaptación de los monopolios del tabaco y petróleo a la realidad de la Comunidad. Y en energía es de aplicación íntegra la política comunitaria sobre el subsector.

Fondos estructurales

Desde el primer día de este año, España tiene acceso al Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEOGA - Orientación, Fondo CECA y al Banco Europeo de Inversiones (BEI). Cabe decir que para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional ya se han aprobado proyectos por valor total de 70.000 millones de pesetas. Desde ahora, los organismos públicos españoles no podrán conceder ningún tipo de ayudas que sean incompatibles con la normativa comunitaria, salvo las ya previstas en el tratado de adhesión.

Serán de aplicación a los españoles el sistema comunitario de ofertas de puestos de trabajo con carácter preferente («Sedco»). Los trabajadores españoles con permiso de trabajo en países de la CEE tendrán igualdad de trato que los trabajadores nativos.

Transporte y otros

Salvo en el empleo del tacógrafo (obligatorio desde el uno de enero de 1987), será aplicable la política comunitaria en materia de transportes. Es también aplicable integralmente la normativa de la CEE en materias de condiciones de comercialización, embalajes de productos alimenticios y defensa de los derechos del consumidor. Igualmente de aplicación íntegra es la normativa comunitaria en materia de liberalización, salvo para el caso de los seguros y banca, que dispondrán de siete años de transición.

Integralmente se aplicará a partir de este mes la normativa comunitaria en materia de lucha contra la contaminación y defensa del medio ambiente.

**ANTES DE DAR UN PASO, ORIENTESE BIEN.
VENGA AL BANCO PASTOR.**



Banco Pastor
El primer paso para un buen viaje.



DIARIO DE CADIZ

Y SU DEPARTAMENTO
AÑO CLXIX NUM. 28.138 DEPÓSITO LEGAL: CA-1.1928
REDACCION, ADMINISTRACION Y TALLERES: CERBALLON, 1. APARTADO 81 FUNDADO EN 1856
PRECIO DEL EJEMPLAR: 50 PTAS.—SUSCRIPCION: 1.150 PTAS. AL MES
EMPRESA FEDERICO JOLY Y C. S. A. DIRECTOR: LUIS ALBERTO BALBONTIN

Con cinco mil policías en Madrid

ETA asesinó a un coronel, a su chófer y a un policía nacional

Y en Portugalete, delante de unos niños, a un brigada de la Armada



El cadáver destruido del policía nacional Esteban del Amo es metido en bolsas de plástico de «El Corte Inglés» y alejado del vehículo que contenía la bomba -EFE-

Los terroristas asesinos de ETA empujaron ayer la gran jornada de fiesta que habría tenido que ser para España la firma del tratado de adhesión a la Comunidad Económica Europea. Estos odiosos individuos acabaron ayer con la vida de un coronel y su chófer, a los que acuchillaron a tiros en plena calle. Dos horas y media después destruyeron materialmente a un policía nacional, al que le estalló una bomba-trampa. Tal fue el impacto que recibió, que ayer tarde aún andaban sus compañeros buscando una mano. Todo esto, en Madrid.

T hacia las tres de la tarde, en la localidad vecinal de Portugalete, otro asesino le pegó un tiro en la nuca a un brigada de la Armada desarmado en Madrid. Le clamaba varias veces. Pero al oírlo, al la presencia de cinco mil policías en la capital de España, como medida de seguridad ante la presencia de tantos mandos militares trasladados como ayer estuvieron en Madrid, pudieron evitar estos atentados. ETA volvió a lograr su objetivo: poner de luto a nuestro país. Y precisamente en uno de sus días más grandes.

La actividad terrorista se inició ayer a las diez de la mañana, cuando el coronel del Cuerpo Jurídico del Ejército, Vicente Romero González-Calatayud, salió de su casa, en el número 78 de la calle General Otaz, en Madrid. Mientras su chófer, el funcionario civil Juan García Jiménez, procedía a abrirle la puerta del coche oficial, una pareja de jóvenes bajaban del automóvil que ocupaba y dispararon a quemarropa contra los dos, provocándole la muerte. Los disparos fueron hechos con pistolas automáticas. Al caer, la pareja dos tiros que le entraron por la nuca y le destruyeron la cabeza, y al chófer le metieron hasta cañotes balas en el cuerpo.

COCHE-BOMBA

Además de asesinar a estas dos personas, los tres terroristas planearon una operación de mayor envergadura aún, y utilizaron el vehículo en el que escapaban como un nuevo atad, convirtiéndolo en un coche-bomba. Uno de los guardias que vigilan el aparcamiento subterráneo de «El Corte Inglés», en la avenida de Felipe II, sospechó al ver en la segunda planta un Renault 13 blanco con sus puertas abiertas inmediatamente informó a la Policía, que estaba buscadolo por todo Madrid, y perseguida en el lugar una dotación se percataron de que el vehículo contenía una trampa explosiva. Teniendo en cuenta que el referido parking se encuentra en una de las zonas más transitadas de Madrid, y que tiene acceso a los grandes almacenes de «El Corte Inglés», de labores accionó el dispositivo explosivo las consecuencias en vidas humanas hubieran sido muy superiores.

Ante el peligro que suponía la explosión de la carga del vehículo, la Policía Nacional, apoyada por la Municipal, procedió a acordonar la zona y a dinamitar los vehículos cercanos y viviendas cercanas. Más de ocho mil personas se personaron en el lugar de los hechos un equipo de desactivación de explosivos de la Policía, que comprobó que en el interior del automóvil el lado de un suéter femenino, se encontraban cinco bombas sin utilizar que contenían sustancias con el nombre de «pomo-2» con un temporizador programado para hacer explosión. La dificultad de desactivar este tipo de conexión hizo que murieran dos ancianos manteniendo el explosivo. Este hiciera explosión produciendo la muerte del policía Esteban del Amo García, resultando herido de gravedad su compañero, Gerardo Fuentes Barderas, que fue trasladado a un hospital en el Hospital Provincial de Madrid, cercano al lugar de los hechos, para intentar salvarle el brazo izquierdo.

TIRO EN LA NUCA

Hacia las quince horas, el terrorismo se cobraba su cuarta víctima del día. Ahora, el asesino era en la localidad vecinal de Portugalete y se trataba de José Milarego de Bernardo, suboficial de la Armada, que trabajaba en el Depósito de Marina de la Comandancia de Marina de Bilbao. A esa hora, mientras el suboficial de la Armada, tras su jornada laboral, se dirigía a su domicilio de un callejón sin salida, a la altura del número 7 de la calle



Uno de los médicos, gravemente herido en un brazo, es ayudado a salir de aparcamiento para recibir asistencia -EFE-

Barregaña, salió un joven morrión, con pantalones vaqueros y suéter gris, que se le acercó por detrás y le disparó un solo tiro en la nuca, produciéndole la muerte instantánea. La escena fue presenciada por un grupo de niños, que jugaron en los alrededores.

UNANIME REPULSA

Las columnas de los atentados en su momento se expresaron, desde todos los ámbitos políticos y sociales. El ministro de Defensa, Narciso Serra, manifestó al salir del hospital donde se encontraba el cadáver del coronel Romero que debía verse el dolor de sus familiares para conocer el alcance de la violencia terrorista. El jefe del Estado Mayor del Ejército, Sáenz de Tejada, expresaba el dolor «profundo y sereno» de las Fuerzas Armadas.

El presidente del Gobierno, Felipe González, que anoche visitó las capillas ardientes de las víctimas de Madrid, calificó a los terroristas de «asesinos de la esperanza» y dijo que el acontecimiento histórico ocurrido siendo la adhesión a la Comunidad Económica, era una tragedia, porque ellos lo iban de hecho. Fiepe, por su parte, pidió al Gobierno más medidas contra el terrorismo. El Congreso elaboró una declaración institucional y todos los portavoces parlamentarios, partidos políticos y sindicatos, la Conferencia Episcopal y la Asociación pro Derechos Humanos expresaron su repulsa.

Página 10 y 11

Con la firma del tratado de adhesión

España ya forma parte del Mercado Común

El Rey: «Sabremos cumplir el compromiso europeo»



Felipe González y Morán firman el acta del tratado de adhesión -EFE-

El tratado de adhesión de España a la CEE fue firmado ayer tarde en el Palacio Real de Madrid, en presencia del Rey don Juan Carlos, durante un solemne acto que contó con la presencia de ocho primeros ministros, doce ministros de Asuntos Exteriores y más de 500 invitados.

El Rey abrió la ceremonia, que comenzó con diez minutos de silencio, con un saludo de bienvenida a los asistentes. Don Juan Carlos afirmó que los Gobiernos españoles «habrán cumplido el compromiso europeo de España» y recordó los valores de nuestro país con el mundo árabe y africano. Dijo también que España ha estado a lo largo de su historia presente en los principales eventos de la historia y se propone seguir así.

Antes de la firma intervinieron también el presidente en ejercicio de la CEE, el primer ministro italiano Bettino Craxi, quien afirmó que «España lleva hoy a su término un proceso que atestigüa la sabiduría, la firmeza y la claridad de su pueblo y su Gobierno». Su ministro de Asuntos Exteriores, Giulio Andreotti, destacó el espíritu de entusiasmo y la vitalidad que nuestro país aporta a la CEE. Jacques Delors, presidente de la Comunidad Económica Europea, dijo seguidamente que «España se une por fin a nosotros, haciendo algo muy esencialmente necesario».

Hospital Mora

Diputación califica de inepta a la Universidad

Mientras que la dimisión del decano de Medicina, José Bachera, formalizada ayer ante el rector de la Universidad, se ve a las varias presentadas con anterioridad sobre el tema del hospital Mora, la Diputación de Cádiz y el diputado del área de Bienestar Social, Antonio Pérez Vidal, dirigen sendas declaraciones en las que acusan de ineptitud al equipo de gobierno de la Universidad, por no conseguir para el Mora la cualificación de hospital clínico o universitario, que le supondría subvenciones y ayudas estatales.

La Diputación relata una serie de hechos por los que quiere probar su interés por solucionar el problema del Mora, como es la integración en la RASUSA, para lo que hoy visitará Cádiz el director general andaluz de Asistencia Hospitalaria, Teodoro Montemayor, y la creación de un Patronato, por su iniciativa.

El diputado Pérez Vidal afirma que la Diputación cumple con los compromisos adquiridos por negociaciones de 1981, y señala que hay 185 médicos, cifra muy por encima de la necesaria, al tiempo que acusa de «caso escandaloso de médicos que perciben hasta tres sueldos», entre otros aspectos.

Página 6

2.º GRAN BINGO DE LA ALEGRÍA
Seguimos marcando el cartón nº 2 de la 2ª semana
Informarse en página 8
Tercera edición



DIARIO DE CADIZ

Y SU DEPARTAMENTO
AÑO CLXXI - N.º 3333 - DEPOSITO LEGAL C.A. 2-1954
REDACCION, ADMINISTRACION Y TALLERES: C/ BALONES, 1 - APARTADO 57 - F. 11011
EMPRESA: FEDERICO JULY Y C. S. de C.
PRECIO DEL EJEMPLAR: 30 PTAS. - SUSCRIPCION: 1.500 PTAS. AL MES
DIRECTOR: LUIS ALBERTO BALDOSTIN

El vicerrector Casais, el director clínico y la junta facultativa del Mora han presentado la dimisión

Culpan a la Diputación de la insostenible situación del centro hospitalario



Fachada principal del Mora, hospital de larga trayectoria problemática, que ahora provoca varias dimisiones. SERNET

Los recientes acontecimientos que han ido sucediéndose en la siempre problemática historia del Hospital Mora Provincial han conllevado a una situación que los responsables clínicos del mismo entienden como insostenible y, en consecuencia, ha conllevado una serie de dimisiones que han causado honda preocupación en los ambientes hospitalarios y, desde luego, en los círculos políticos, fundamentalmente en la Diputación, hacia la que dirigen sus críticas los dimisionarios.

El director clínico del Mora, Venancio González Martínez, y la junta facultativa del hospital, por una parte, y el vicerrector de Asuntos Hospitalarios, Leonardo Casais, por otra, han materializado su dimisión y han declarado su voluntad de presentar el dictamen de la Facultad de Medicina, José Barberá. La razón esgrimida es el grave complejo que la Diputación ha dado en el tema de la ubicación de gestión en el Hospital Mora, hacia la que se cambió decididamente desde que

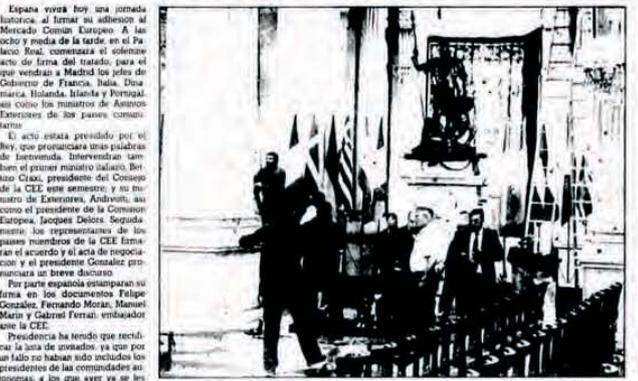
la Diputación contrató a un gerente, Miguel Mar, que ahora ha quedado desautorizado en su función.

El rector de la Universidad, Mariano Peralber, no renuncia la situación y señalaba que la Diputación simplemente no ha cumplido sus promesas. Y tras resaltar que las funciones del gerente contaban con su apoyo, el de la Universidad y el de la Diputación, porque se quería una sola cabeza en la gestión, esa última situación ha producido un rompimiento precisamente cuando estaba a punto de culminarse el proceso, al entender que mientras no haya Patronato del Hospital Mora, no debe actuar el presente, opción que no comparte la Universidad.

Nada más precisamente se reúne la junta de gobierno de la Universidad de Cádiz y en su orden del día figura el de las bases del estatuto del citado Patronato, cuya voluntad de aprobar dicho estatuto, por su parte, la Corporación Provincial en el pasado pleno del miércoles 9. Sin embargo, aunque lógicamente no se incluye en el orden del día por haberse produ-

España firma hoy su adhesión al Mercado Común

El Rey presidirá el acto, al que asistirán seis jefes de Gobierno europeos



España vivirá hoy una jornada histórica, al firmar su adhesión al Mercado Común Europeo. A las ocho y media de la tarde, en el Palacio Real, comenzará el solemne acto de firma del tratado, para el que vendrán a Madrid los jefes de Gobierno de Francia, Italia, Dinamarca, Holanda, Irlanda y Portugal, así como los ministros de Asuntos Exteriores de los países comunitarios.

El acto estará presidido por el Rey, que pronunciará unas palabras de bienvenida. Intervendrán también el primer ministro italiano, Bettino Craxi, presidente del Consejo de la CEE, así como el ministro de Exteriores, Andreotti, así como el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors. Seguidamente, los representantes de los países miembros de la CEE firmarán el acuerdo y el acta de negociación y el presidente González pronunciará un breve discurso.

Por parte española estarán presentes el secretario general de Asuntos Exteriores, Felipe González, Fernando Morán, Manuel Marín y Gabriel Ferrán, embajador ante la CEE.

Presidencia ha tenido que reducir la lista de invitados, ya que por un fallo no habían sido incluidos los presidentes de las comunidades autónomas, a los que ayer ya se les cursaron sus respectivas invitaciones. También estarán presentes en el acto los miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Esta greñosa que la ceremonia durará una hora y media. A continuación se celebrará una cena de gala en el Palacio Real, organizada por los Reyes.

Los Cuerpos de Seguridad han montado un amplio dispositivo, en el que participan dos mil agentes. También lo han hecho los medios atmosféricos: 452 helicópteros están

acreditados para cubrir el acto, que será retransmitido en directo por TVE y las cadenas de radio.

Televisión, además, tiene previsto retransmitir las llegadas de los mandatarios europeos, el momento de la firma, y sus programas especiales, en colaboración con la TV portuguesa, que pedirá actuación por satélite, entrevistas y una cobertura en directo por el secretario general de la CEE.

Por otra parte, el Consejo de Ministros, reunido con carácter extraordinario en el Congreso, aprobará ayer el tratado de adhesión, que Morán, empujado, puesto a los periodistas. El presidente González tras el momento de la incorporación a la CEE, en su carácter de secretario general de Asuntos Exteriores, ha estado ya en su despacho, y el secretario general de la CEE, su secretario, y Herreco

de Marín anunció que el Gobierno no sabe lo que va a firmar. El portavoz del Gobierno, Eduardo Sotillo, rechaza estas acusaciones y la afirmación de que se trata de una fecha histórica como la de hoy.

Organizaciones de agricultores y ganaderos tienen previsto realizar hoy manifestaciones en contra de los acuerdos en estos capítulos con la CEE.

Página 12

En un Juzgado de San Sebastián

Nueve guardias civiles tendrán que prestar declaración por presuntas torturas

Nueve guardias civiles prestarán declaración, a partir de hoy, en el Juzgado de Instrucción número 1 de San Sebastián, en relación a una denuncia por presuntas torturas y malos tratos, presentada por un vecino de la localidad de Oyarzabal.

Esta es la primera citación judicial que se cursa a guardias civiles inculcados en el País Vasco, desde que en los últimos días se hayan producido diversas declaraciones contrarias a una práctica de torturas, y que ya se había res-

laado anteriormente.

BOY, DENUNCIA DEL COPI

El plano del Consejo General del Poder Judicial, que se reunirá hoy —lo hace cada quince días—, podría tomar una decisión sobre la solicitud remitida por los magistrados de la Audiencia de Guipúzcoa, en la que se le pide que adopte medidas por las «viciosas defalcaciones» que viene sufriendo la Administración de Justicia en el País Vasco, por parte de ciertos sectores del Gobierno y la Policía.

Según fuentes jurídicas, podría acordarse tomar esta medida directamente con el Gobierno para que éste dispusiera los medios necesarios para paliar estos «vicios».

Como se sabe, estas defalcaciones que se están haciendo a los magistrados del País Vasco cobran especial importancia en los últimos días por la sentencia condenatoria contra el comisario Ballestrín por denuncia de sueldo a la Justicia.

España, semifinalista del Europeo de Baloncesto



El lunes inicia su viaje de regreso a España

Con una salva de honor de 21 cañoneras, a su paso por Fort Hancock, en la confitería de las riberas Hudson y Gate, el buque escuela de la Armada española, el «Juan Sebastián de Elcano», hizo ayer su entrada, con el velamen desplegado, en el puerto de Nueva York, con ochenta y cinco guardiamarinas en viaje de estudio.

El buque escuela español, que realiza su vespertino viaje a Nueva York, en sus 27 años de vida, fue recibido por el consejero de España en Nueva York, embajador Fernando Ferrero acompañado de otras autoridades. Para ambientar la llegada del buque escuela español, la Armada de los Estados Unidos mandó una banda de música que interpretó, entre otras piezas, el himno de batalla de los republicanos norteamericanos, «Dios, libertad y Salve a la Libertad».

El comandante de la nave, capitán de fragata Antonio Duñán de Alba, y su tripulación —325 personas—, en su mayoría, son marineros de origen vasco, asturleonés, gallego, catalán, aragonés, manchego y castellano. En el buque, además, se encuentran 150 guardias civiles, 150 marineros y personal de apoyo.

«A veces su buque regresa al túnel del tiempo para volver a palpitar los valores peninsulares, primarios, como la mar y el viento, las insignias de navegación y marabotas que no hacen por que ser sólo en un barco moderno», dijo el comandante Duñán de Alba al ser preguntado que sentido tiene un barco a vela frente a la tecnología actual.

En un barco moderno también podría hacerse en crociera de pasadurias, pero con su historia y el cariño que se le tiene al «Elcano» en todas partes del mundo, a bordo, se nos ocurre pensar que sería mejor un barco que vive, que un barco que muere.

EL LUNES SE INICIA EL REGRESO

El «Juan Sebastián de Elcano», con sus cuatro mástiles —cada uno con el nombre de antiguos barcos escuela: Blanca, Almirante, Procesa

El «Juan Sebastián de Elcano» llegó ayer a Nueva York

El lunes inicia su viaje de regreso a España

Con una salva de honor de 21 cañoneras, a su paso por Fort Hancock, en la confitería de las riberas Hudson y Gate, el buque escuela de la Armada española, el «Juan Sebastián de Elcano», hizo ayer su entrada, con el velamen desplegado, en el puerto de Nueva York, con ochenta y cinco guardiamarinas en viaje de estudio.

El buque escuela español, que realiza su vespertino viaje a Nueva York, en sus 27 años de vida, fue recibido por el consejero de España en Nueva York, embajador Fernando Ferrero acompañado de otras autoridades. Para ambientar la llegada del buque escuela español, la Armada de los Estados Unidos mandó una banda de música que interpretó, entre otras piezas, el himno de batalla de los republicanos norteamericanos, «Dios, libertad y Salve a la Libertad».

El comandante de la nave, capitán de fragata Antonio Duñán de Alba, y su tripulación —325 personas—, en su mayoría, son marineros de origen vasco, asturleonés, gallego, catalán, aragonés, manchego y castellano. En el buque, además, se encuentran 150 guardias civiles, 150 marineros y personal de apoyo.

«A veces su buque regresa al túnel del tiempo para volver a palpitar los valores peninsulares, primarios, como la mar y el viento, las insignias de navegación y marabotas que no hacen por que ser sólo en un barco moderno», dijo el comandante Duñán de Alba al ser preguntado que sentido tiene un barco a vela frente a la tecnología actual.

En un barco moderno también podría hacerse en crociera de pasadurias, pero con su historia y el cariño que se le tiene al «Elcano» en todas partes del mundo, a bordo, se nos ocurre pensar que sería mejor un barco que vive, que un barco que muere.

EL LUNES SE INICIA EL REGRESO

El «Juan Sebastián de Elcano», con sus cuatro mástiles —cada uno con el nombre de antiguos barcos escuela: Blanca, Almirante, Procesa

2º GRAN BINGO DE LA ALEGRÍA

Seguimos marcando el cartón nº 2 de la 2ª semana

Infórmese en página 8

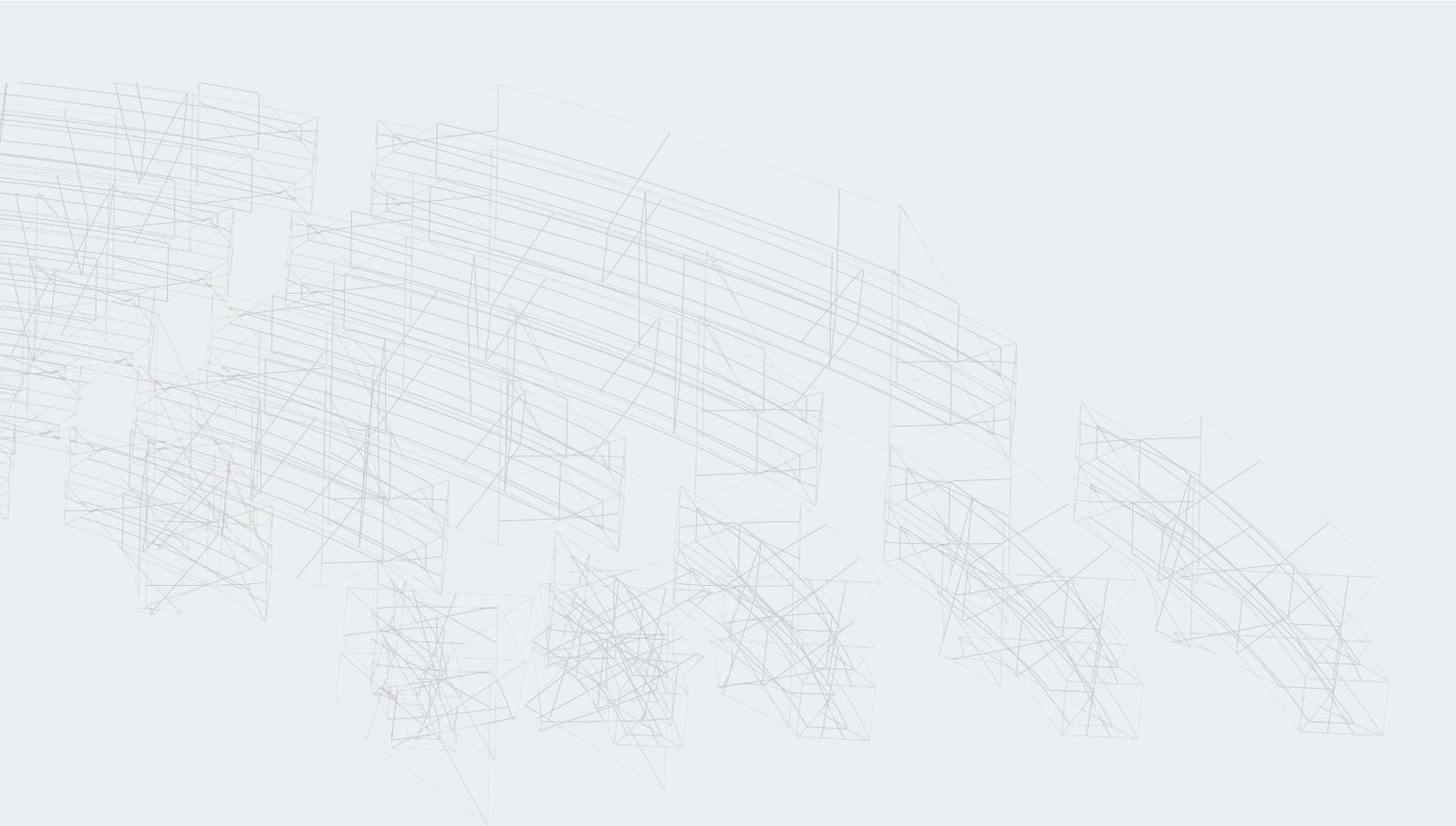
Tercera edición

Fernando Martín intenta el enceste ante la oposición del rival alemán. EFE

La selección española salvó un momento difícil cuando dejó en la cuneta al equipo alemán del Europeo de Baloncesto. El partido se disputó en Alemania, y el equipo español ganó por un punto, gracias a una vez más, al excelente juego que mostró el equipo de Juan Manuel Lekuona.

El combinado español, además, tuvo que superar la mayor altura de los alemanes, a base de corazón, habilidad, rapidez e inteligencia, pero, por su parte, los alemanes, en el segundo tiempo, tuvieron que soportar un cansancio abrumador que se empezó en el primer tiempo.

Página 20



NUESTRA VOZ EN EUROPA

Europa estará más unida, o será irrelevante

ELISEO OLIVERAS

Entrevista a Esteban González Pons

Entrevista a Iratxe García Pérez

Entrevista a Izaskun Bilbao Barandica

Entrevista a Tania González Peñas

Entrevista a Josep-Maria Terricabras

064

064

NUESTRA VOZ EN EUROPA



Europa estará más unida, o será irrelevante

ELISEO OLIVERAS

Analista de Asuntos Europeos en El Periódico. Licenciado en Historia, trabajó como corresponsal europeo en Bruselas durante dos décadas. Premio de Periodismo Europeo Salvador de Madariaga en el 2003. Es uno de los coautores del libro «Irak en clave global».

Introducción a las entrevistas realizadas con eurodiputados españoles de los grupos popular, socialista, liberal, izquierda unitaria y verdes del Parlamento Europeo sobre el futuro de la UE en las próximas décadas.

La Unión Europea (UE) seguirá avanzando en su integración política a lo largo de las próximas décadas, pese a la actual crisis existencial que atraviesa, porque la fortaleza económica y política de Europa y su capacidad de hacer frente con éxito a los desafíos y amenazas de un mundo globalizado y de proteger la seguridad y el bienestar de los ciudadanos dependerá de la capacidad de los Estados miembros de mantener vivo y profundizar el proceso de integración europea. Una UE sin una fuerte cohesión política y social interna está condenada a la irrelevancia a nivel internacional. Esta sería la conclusión global de los eurodiputados que forman parte de la representación española en los cinco principales grupos políticos del Parlamento Europeo: Esteban González Pons (Partido Popular Europeo), Iratxe García Pérez (Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas), Izaskun Bilbao Barandica (Alianza de Liberales y Demócratas), Tania González Peñas (Izquierda Unitaria Europea) y Josep-Maria Terricabras (Verdes-Alianza Libre Europea).

En unas entrevistas en profundidad, realizadas en su casi totalidad en Estrasburgo (Francia) durante la sesión parlamentaria del 12 al 15 de septiembre del 2016, los eurodiputados fueron desgranando de forma individual cómo preveían la evolución futura de la UE durante los próximos 30 años a partir de sus actuales fortalezas, retos y debilidades.

En las entrevistas, cuyo contenido detallado se publica en las páginas que siguen a este resumen, los eurodiputados señalan que ni siquiera los países más fuertes de la UE pueden afrontar en solitario los desafíos económicos, políticos y sociales del siglo XXI. Por ello, auguran que el proceso de integración europea continuará avanzando a lo largo de las próximas décadas, pese al mazazo que supone la decisión británica de abandonar la UE.

El principal obstáculo a la integración, coinciden los eurodiputados, lo constituye el cortoplacismo de los Estados miembros, que por motivos electorales juegan la baza de los intereses nacionales como si fueran contrapuestos a los europeos y mantienen excesivos bloqueos en el Consejo de Ministros de la UE, mientras el Parlamento Europeo muestra una mayor capacidad para alcanzar consensos.

Los avances en el proceso de integración, según los eurodiputados, deberían materializarse a través de instituciones comunes más fuertes, con el Parlamento Europeo como pieza central y con más poderes, ya que es la institución que representa directamente a los ciudadanos. Los eurodiputados más optimistas confían en que se pueda avanzar hacia un modelo más federal o federalizante, pero que seguirá quedándose muy lejos de los Estados Unidos de Europa con que soñaba Victor Hugo hace más de 160 años. Las divergencias legislativas que existen en numerosas áreas entre los distintos Estados miembros y los diferentes niveles de protección de que gozan sus correspondientes ciudadanos también limitarán el nivel de integración europea mientras no haya una mayor convergencia en esas áreas entre los países.

Durante las próximas décadas, la UE continuará ampliándose, pero a un ritmo más lento y con un alcance más limi-▶

ESPAÑA, COMO CUARTO PAÍS MÁS IMPORTANTE DE LA UE TRAS LA PREVISTA SALIDA BRITÁNICA, PUEDE DESEMPEÑAR UN PAPEL IMPORTANTE EN EL DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA DURANTE LAS PRÓXIMAS DÉCADAS.

tado que en la pasada década, según destacan los miembros españoles. La actual crisis existencial europea tras el Brexit y la necesidad de refundar la UE para recuperar el perdido respaldo ciudadano impondrán un freno temporal. Los países de los Balcanes son los candidatos con más expectativas de poder incorporarse a la UE durante los próximos 30 años, mientras que una eventual ampliación hacia el Este, con Ucrania por ejemplo, aparece más problemática, porque está supeditada no solo a la evolución del propio país, sino a las relaciones de la UE con Rusia. La deriva autoritaria de Turquía aleja al país de sus aspiraciones europeas, aunque la crisis de los refugiados haya dado una inesperada influencia de Ankara en la UE.

La recuperación del respaldo ciudadano a la UE pasa necesariamente por lograr un mayor crecimiento económico, la reducción del desempleo y la desigualdad y la recuperación del modelo social europeo y las promesas del estado del bienestar, destacan los eurodiputados. El desarrollo de un pilar social europeo, de una economía más justa y equitativa, de empleos de calidad, de la mejora de las condiciones de vida de toda la población es asimismo una condición para un crecimiento económico robusto y sostenido y la receta para desactivar el actual auge electoral de las fuerzas de extrema derecha y los populismos euroescépticos. La mayoría de los eurodiputados critica la política de austeridad europea por ineficaz y defiende que la UE debe apostar por una economía industrial, tecnológica y verde, sin pretender competir con China en bajos salarios.

Señalan que la lucha contra la amenaza yihadista y la radicalización islámica es otra de las áreas donde la actuación conjunta a nivel europeo es esencial, porque es una amenaza que ningún país puede gestionar de forma independiente. Abogan por un mayor intercambio de información entre los cuerpos de seguridad nacionales y la creación incluso de un servicio de inteligencia europeo, así como una política de integración eficaz de los barrios de la inmigración para que no se conviertan en guetos abandonados a su suerte donde arraigue con facilidad el discurso del extremismo islamista.

La actual crisis migratoria y de refugiados ha evidenciado otra de las asignaturas pendientes que la UE debe resolver: las fronteras ya no son nacionales, sino europeas y por ello la responsabilidad debe ser compartida, con unas políticas realmente comunes en materia de asilo e inmigración, que después no puedan ser torpedeadas por los Estados miembros. La UE

también debe invertir mucho más en la política de cooperación y desarrollo para prevenir y limitar el alcance de estas crisis migratorias y al mismo tiempo dotarse de una política exterior realmente común europea, en la que la UE hable y actúe con una sola voz, para poder tener una capacidad efectiva de influencia en resolver los conflictos y las crisis internacionales y evitar la afluencia de refugiados.

España, como cuarto país más importante de la UE tras la prevista salida británica, puede desempeñar un papel importante en el desarrollo de la integración europea durante las próximas décadas. No obstante, varios de los eurodiputados lamentan que desde hace tiempo España no está suficientemente presente en la escena internacional, ensimismada como está en sus problemas nacionales. ■

Europa 2046

ENTREVISTA A ESTEBAN GONZÁLEZ PONS

Portavoz del PP y Vicepresidente del Grupo Partido Popular Europeo en el Parlamento Europeo

¿Cómo piensa que será la Unión Europea (UE) dentro de 30 años? ¿Habrá evolucionado hacia una federación de Estados o seguirá siendo una Unión a distintas velocidades, intergubernamental y con déficit democrático?

La UE se encuentra en uno de los momentos más complicados y convulsos desde su creación. Tenemos por delante numerosos desafíos e incertidumbres. Algunos ya han llegado: la salida de Reino Unido, el resurgimiento de los movimientos de extrema izquierda y extrema derecha, la grave crisis migratoria y humanitaria o la amenaza terrorista global. A ello tenemos que sumar las consecuencias que la crisis tiene aún sobre el empleo y la creciente desafección ciudadana hacia las instituciones europeas y sus decisiones. De cómo respondamos a estos retos, dependerá la supervivencia del proyecto europeo. Soy un europeísta convencido, y por ello, pienso que la UE es y debe seguir siendo un proyecto irreversible. Considero que a los problemas de hoy habrá que hacerles frente con más y mejor Europa. No hay alternativa al proyecto europeo si queremos competir en el mundo.

Me preocupa que en medio de toda esta vorágine, olvidemos que la UE es el símbolo de la libertad y la paz que recobramos tras la II Guerra Mundial. Es el proyecto que nos dado los valores de justicia y solidaridad sobre los que lo hemos construido todo. Mantener el Estado del Bienestar, conseguir un crecimiento económico sostenible y enfrentarnos a la necesidad de una mayor seguridad y defensa, no será posible sin una UE fuerte y sobre todo, unida. Para conseguirlo, la responsabilidad de los Estados miembros será fundamental.

¿La UE habrá continuado ampliándose con nuevos Estados miembros durante los próximos 30 años o el Brexit y las actuales dificultades internas frenarán la capacidad de integración de nuevos miembros?

La UE es la mayor empresa humana del siglo XX. La Unión ya va por 65 años si contamos desde la firma del Tratado de París que dio surgimiento a la Comunidad del Carbón y el Acero. Pero recordemos que la Unión Soviética pervivió 69 años hasta su desaparición. No obstante la UE ha nacido para subsistir.

Creo que habrá cambios y muchas cosas dejarán de ser tal como las conocemos. Pero este proyecto no tiene marcha atrás porque los europeos ya sabemos lo que ocurre cuando nos separamos y nos peleamos. Y no creo que queramos repetir la experiencia.

Respecto a la ampliación, desde su fundación la UE ha pasado de 6 a 28 Estados miembros. Puede que en un plazo breve seamos 27. Pero en estos momentos hay negociaciones en curso con Montenegro, Serbia y Turquía. Albania y la Antigua República Yugoslava de Macedonia también son países candidatos, mientras que Bosnia-Herzegovina y Kosovo son candidatos potenciales. Mientras la UE siga siendo un referente de prosperidad económica y social y de bienestar, los países seguirán encontrando razones para adherirse.

¿Cómo cree que podría ser económicamente la UE dentro de 30 años? ¿Habrá revitalizado su papel de potencia económica o se encontrará en declive, atenazada por un elevado desempleo y un débil crecimiento, en un mundo dominado por China y EE.UU.?

Confío en que la UE de 2046 sea la mayor potencia económica del mundo. Tenemos un enorme potencial que hay que desarrollar. Somos un bloque de países con más de 500 millones de habitantes con un buen nivel educativo, empresas líderes en todos los sectores, una posición geográfica relevante e importantes vínculos históricos con todas las regiones del planeta. La creación del euro fue un paso importantísimo para establecer una economía común a todos los países de la UE, pero ello requiere un proceso de integración de las políticas monetarias y fiscales en las que se debe avanzar en los próximos años teniendo como objetivo la reducción de las diferencias sociales y la extensión del estado de bienestar a toda la sociedad.

Para conseguirlo, es fundamental la reducción del desempleo y la creación de puestos de trabajo de calidad. Para ello necesitamos, sin descuidar ningún sector, hacer una apuesta clara por la industria del conocimiento y por los empleos que se pueden generar en el ámbito de las nuevas tecnologías.

¿Y socialmente, cómo evolucionará la UE? ¿La creciente desigualdad y precariedad se convertirán en explosivas o se recuperará el ideal de modelo social europeo inclusivo?

Los actos fundacionales de la Unión tenían un carácter puramente económico. Pero el propio Tratado de París de 1951 establece claramente que con el progreso económico se busca el desarrollo del empleo y la mejora del nivel de vida. Algo que ha quedado todavía mejor definido en el actual Tratado de Lisboa cuando establece que la UE fomentará la cohesión económica, ▶

social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. El llamado modelo social europeo no es una quimera. Está ahí, y aunque a los que vivimos en Europa nos parece que el modelo social de un país no tiene nada que ver con el de otro, visto desde fuera Europa es un bloque bastante homogéneo donde el bienestar social se ha convertido en una prioridad política.

Es cierto que todavía existen muchas disparidades y que queda mucho camino por recorrer. Las grandes conquistas se construyen día a día, poco a poco. Nuestro reto es que dentro de 30 años la UE sea, además de económica, también social.

¿Cómo se puede resolver la amenaza yihadista y del islamismo radical en Europa? ¿La expansión del salafismo financiado por Arabia Saudí creará problemas sociales y políticos en la UE?

Este es uno de los grandes desafíos para los próximos años. Dada su complejidad, tenemos que afrontar la amenaza yihadista con un amplio catálogo de acciones basadas en un principio básico: la solidaridad entre los países de la UE. No es una amenaza que ningún país pueda gestionar de forma independiente, por tanto es crucial mejorar al máximo el intercambio de información y la aplicación de las políticas comunes que sean necesarias. El reto es conseguir que la UE siga siendo la región más libre del mundo, pero también que sus ciudadanos se sientan seguros en ella, porque sin seguridad no hay libertad.

Estos son, fundamentalmente, los valores genuinos de la UE y todos los europeos debemos respetarlos, con independencia del lugar de origen o la religión. También es importante que la UE contribuya a estabilizar otras regiones que viven conflictos armados. En el mundo globalizado en el que vivimos, las guerras son un fracaso colectivo y una amenaza colectiva para todos.

¿Cómo puede la UE resolver el reto de las llegadas masivas de refugiados e inmigrantes y corregir el fracaso de la integración?

Desgraciadamente, la actual crisis de los refugiados es un reto que ha venido para quedarse durante muchos años. En Europa tenemos la obligación moral de representar los máximos valores europeos de paz y de solidaridad en todas nuestras decisiones, especialmente cuando se trata de la inmigración. Los Estados miembros deben ser racionales y sensatos en sus políticas, pero

sin perder la humanidad y la sensibilidad, valores que también nos definen como europeos.

La UE tiene capacidad política y recursos para hacer frente a este drama y evitar que se reproduzca en el futuro. Pero vamos a necesitar más de la UE y más de los países que la componen. Las fronteras exteriores ya no serán nunca más españolas, griegas o italianas. Son fronteras europeas y por ello la responsabilidad debe ser compartida.

Es fundamental que consigamos realmente una política migratoria común, y que tengamos claros sus principios a la hora de aplicarla. Debemos asegurarnos de que todo aquél que sea susceptible de recibir asilo, lo reciba. Habrá que continuar combatiendo las mafias y seguir trabajando para que nuestro sistema de asilo sea más efectivo y más rápido. Pero cualquier solución que tomemos hoy será temporal si no hacemos frente a las causas que realmente obligan a los refugiados a huir de sus hogares: la muerte, el hambre, la enfermedad, las guerras o la falta de oportunidades.

¿El auge de los partidos de extrema derecha en numerosos países europeos se logrará frenar o se consolidarán como fuerzas políticas?

El auge de los extremismos se ha producido por una grave crisis económica sostenida en el tiempo y por la incapacidad de los partidos políticos tradicionales de ofrecer respuestas adecuadas y de explicarlas a los ciudadanos. Esto provoca miedo al futuro, miedo a los otros, etc. Y en este contexto es más sencillo que triunfen propuestas simples como las que ofrecen los partidos extremistas, aunque muchas de ellas sigan siendo de imposible aplicación. Confío en que podamos resolver esta situación en los próximos años ofreciendo a los ciudadanos respuestas concretas y eficaces a sus problemas reales. También debemos recordar el origen de la UE y por qué juega un papel fundamental para garantizar el bienestar de los europeos. Las dificultades del presente han provocado una dinámica negativa en torno a la UE, por lo que es importante recordar que, pese a sus imperfecciones, la UE ha permitido a Europa vivir el periodo más largo de paz, estabilidad y prosperidad de toda su historia.

¿La UE como actor mundial se reforzará a lo largo de las próximas décadas o se verá marginalizada en las escena internacional a causa de sus divergencias internas? ▶



Esteban González Pons

Los europeos hemos aprendido que trabajando juntos logramos más y mejores cosas. Que nuestra calidad de vida mejora más si lo hace también la del vecino. Que para que a Alemania le vaya bien, a España le debe ir bien también. En perspectiva histórica, la Unión ha vivido sus mejores días cuando en el plano internacional predominaba un entorno seguro, predecible y confiable, con una Unión Soviética en plena decadencia.

Ese escenario desapareció con los atentados del 11-S y todos los que desde entonces le han seguido, como los de Madrid, Londres, París, Niza o Bruselas. Para quienes nos atacan, no somos españoles, franceses o ingleses. Somos europeos. La única manera de defendernos mejor es actuando juntos, con herramientas comunes. Cometeríamos un grave error si intentásemos encasillar la futura política exterior de la UE en un modelo predefinido, porque los europeos seremos capaces de encontrar nuestro propio camino, con nuestra propia voz y nuestros propios instrumentos.

¿Qué papel y aportaciones puede realizar España en el desarrollo político y socioeconómico de la UE en las próximas décadas?

España ha sido y es un socio importante para la UE. Somos un país con voz y voto en cada decisión. Durante estos años, nuestro país ha aportado su conocimiento y experiencia, por ejemplo, en la gestión de los flujos migratorios. La cooperación con los países de origen llevada a cabo por España, que ha tenido buenos resultados con Marruecos y Senegal, es una referencia en Europa. También lo hemos hecho y lo seguiremos haciendo en la lucha antiterrorista, pues desgraciadamente España sabe bien de lo que habla. Nuestro país es conocedor de dos de las mayores problemáticas que en estos momentos afectan a la UE, por lo que somos y vamos a seguir siendo escuchados. En materia económica, esperamos que España siga siendo un país tan atractivo para el turismo internacional, pues esto es en beneficio de toda la UE. Por otro lado, nuestro país podría convertirse en el interlocutor principal de Europa para Latinoamérica, norte de África y los países de la cuenca Mediterránea. Y lo más importante es que España pueda proporcionar a Europa una generación de españoles comprometidos con la UE y convencidos de que el europeísmo, aunque sea crítico, no es solo la mejor opción para el futuro, sino la única. □

Europa 2046

ENTREVISTA A IRATXE GARCÍA PÉREZ

Miembro de la delegación socialista española dentro del Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo y Presidenta de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género.

¿Cómo piensa que será la Unión Europea (UE) dentro de 30 años? ¿Habrá evolucionado hacia una federación de Estados o seguirá siendo una Unión a distintas velocidades, intergubernamental y con déficit democrático?

Debería ser una Europa donde lo común esté por encima de las posiciones nacionales. Hacer frente desde una perspectiva comunitaria a las crisis que son compartidas en un mundo globalizado. La situación actual es poco alentadora por la crisis económica, por una ampliación que se hizo sin tener en cuenta que había que reformar las instituciones y porque sigue habiendo países que quieren que prevalezcan los intereses nacionales.

Hasta ahora se han utilizado los momentos de crisis para avanzar en la construcción europea, pero hemos llegado a un punto en el que esto ya no está tan claro, en el que se ha impuesto la incertidumbre. No obstante, estoy convencida de que se puede recuperar el proyecto de instituciones comunes frente a la deriva intergubernamental y en este objetivo, el Parlamento Europeo puede jugar un papel fundamental.

Mientras que la Eurocámara es capaz de llegar a posiciones comunes, los Estados miembros están bloqueando iniciativas legislativas en el Consejo de Ministros de la UE. Por ello es urgente una reforma de las instituciones europeas que dé salida a esta situación y que la toma de decisiones sea más democrática y ágil. Y no hay que olvidar que es el Parlamento Europeo el que representa la soberanía ciudadana.

¿La UE habrá continuado ampliándose con nuevos Estados miembros durante los próximos 30 años o el Brexit y las actuales dificultades internas frenarán la capacidad de integración de nuevos miembros?

Antes de aprobar nuevas ampliaciones, la Unión Europea tiene que decidir qué quiere ser. Los nuevos procesos de ampliación no serían muy operativos sin tener claro el rumbo que queremos tomar. Es el momento de hacer una reflexión sobre cómo queremos que sea Europa, sus objetivos y sus valores. Las adhesiones tienen que producirse sobre la base de unos valores compartidos y el respeto escrupuloso a los derechos humanos, no solo por cuestiones económicas.

Tras el referéndum británico a favor del Brexit, hay que definir bien cuál será la relación entre Gran Bretaña y la UE; pero no es aceptable que Londres quiera continuar con el libre acceso al mercado europeo sin aceptar la libre circulación de ciudadanos de otros países de la Unión. Si no somos claros en la negociación, corremos el riesgo de que movimientos populistas y euroescépticos hagan campaña a favor de seguir el ejemplo británico.

¿Cómo cree que podría ser económicamente la UE dentro de 30 años? ¿Habrá revitalizado su papel de potencia económica o se encontrará en declive, atenazada por un elevado desempleo y un débil crecimiento, en un mundo dominado por China y EE.UU.?

Es esencial reconocer que la política de austeridad de los últimos años no era la solución a la crisis. El control del gasto debe ir acompañado de políticas de crecimiento e inversión. Si se tiene clara la necesidad de un cambio de enfoque, la UE podrá recuperar su papel de potencia económica.

Hay que recordar que EEUU aplicó una política económica muy diferente, apoyada en el crecimiento y la inversión, que les ha permitido superar de manera más rápida la crisis. Se están ▶



Iratxe García Pérez

dando pequeños pasos, como el Plan Juncker de inversión, por ejemplo, pero no son suficientes.

Hay que hablar de las condiciones de trabajo, de un reparto del empleo más justo, de la política de conciliación de la vida familiar y laboral, de cómo incorporar la inmigración como solución a la crisis demográfica y al envejecimiento de la población que sufre Europa, de impulsar la competitividad a través de la investigación, las nuevas tecnologías, las energías renovables y la economía verde...

¿Y socialmente, cómo evolucionará la UE? ¿La creciente desigualdad y precariedad se convertirán en explosivas o se recuperará el ideal de modelo social europeo inclusivo?

Me gustaría que se recuperaran los objetivos del modelo social europeo y que se produjera un giro en la política social, con un pilar social europeo que acompañe a las políticas económicas y presupuestarias.

Desde el Parlamento Europeo se lo pedimos a la Comisión Europea de Jean-Claude Juncker hace dos años y aún lo estamos esperando. La desigualdad socioeconómica es un obstáculo para

el desarrollo futuro de la UE, porque una sociedad con grandes desigualdades, sin igualdad de oportunidades, es una sociedad con muchos déficits y condenada al fracaso.

Para apoyar el giro social es fundamental reforzar las políticas de conciliación e igualdad entre hombres y mujeres. No es tolerable que el 52% de la población europea siga padeciendo un grave problema de desigualdad salarial y menor nivel de empleo, una realidad que se ha agravado con la crisis, por el simple hecho de ser mujer. Si no aprovechamos todos los recursos humanos estamos malgastando gran parte de la riqueza del proyecto europeo.

¿Cómo se puede resolver la amenaza yihadista y del islamismo radical en Europa? ¿La expansión del salafismo financiado por Arabia Saudí creará problemas sociales y políticos en la UE?

Existe el riesgo de expansión del radicalismo islámico y eso hace más evidente la necesidad de afrontarlo desde el ámbito comunitario y con mecanismos europeos, por ejemplo, creando un servicio de inteligencia de la UE. Ése es un paso fundamental que tenemos que dar, porque se ha visto a raíz de los últimos atentados que los servicios de inteligencia nacionales no están ▶

compartiendo informaciones. De poco servirán los esfuerzos individuales nacionales si no somos capaces de ponerlos al servicio de todos los europeos.

Hacer frente al reto de la radicalización islámica en Europa es complejo porque convergen muchos factores: el desarrollo de las nuevas tecnologías y de las redes sociales, las políticas sociales y educativas nacionales y el fracaso de la integración de las segundas y terceras generaciones de inmigrantes, como ocurre en Francia y Bélgica. Hay que hacer un trabajo de análisis en profundidad para ver qué está pasando y qué estrategias previenen esos comportamientos.

¿Cómo puede la UE resolver el reto de las llegadas masivas de refugiados e inmigrantes y corregir el fracaso de la integración?

Primero, tiene que ser capaz de actuar en el tablero internacional como un actor prioritario en la resolución de conflictos, pero también mediante la política de cooperación y desarrollo y la política comercial. Estoy hablando de medidas y políticas a largo plazo, pero los refugiados que están en nuestras fronteras no pueden esperar. Por tanto, también necesitamos las políticas comunes de inmigración que algunos llevamos mucho tiempo reclamando. Ya no hay fronteras nacionales, son comunes.

Los Estados miembros deben asumir en el Consejo de Ministros de la UE esas políticas y cumplirlas, que es justo lo contrario de que lo que está ocurriendo con la redistribución de refugiados. Mientras se habla de la vergüenza de Europa en general, hay dirigentes de gobiernos nacionales que se frotan las manos porque no se habla de su incapacidad para resolver la situación. Para evitar esta vergüenza, tenemos que contar con una gestión europea en materia de refugiados, para que cuando lleguen a territorio europeo sean refugiados de todos y no dependa de la voluntad de los gobiernos nacionales.

La inmigración irregular también debería abordarse en común, con planes de apoyo y desarrollo mucho más contundentes en los países de origen. Pero seguirán llegando y hemos de gestionarlo de la mejor manera posible, sin olvidar que Europa tiene una situación demográfica preocupante que la inmigración puede ayudar a resolver.

¿El auge de los partidos de extrema derecha en numero-

sos países europeos se logrará frenar o se consolidarán como fuerzas políticas?

Está en nuestras manos que sea una circunstancia pasajera, fruto de una crisis económica muy fuerte de la que algunos países aún no hemos salido. Eso ha provocado la falta de confianza en la clase política y el auge de fuerzas populistas y de extrema derecha. Pero si somos capaces de poner en marcha todas esas reformas de las que hemos hablado anteriormente, de hacer que la economía crezca de forma justa y equilibrada, y con un mejor reparto de la riqueza, conseguiremos recuperar la confianza en el proyecto europeo y en la política. Si no ponemos en marcha estas reformas, corremos el riesgo de que se consolide el auge de esas fuerzas.

¿La UE como actor mundial se reforzará a lo largo de las próximas décadas o se verá marginalizada en la escena internacional a causa de sus divergencias internas?

La Unión Europea es cada vez más insignificante en la toma de decisiones a nivel internacional. El caso de Siria, por ejemplo, no está presente en las negociaciones, ni se la espera; las discusiones son entre EE.UU. y Rusia. Por su parte, Francia, Gran Bretaña e Italia tienen su posición individual y el resto no la tiene... o no se le escucha.

La Alta Representante en Política Exterior, Federica Mogherini, está haciendo un gran trabajo, pero de poco sirve si no va acompañada del esfuerzo y el respaldo de todos para que la UE tenga una voz única en el ámbito internacional. Cuando uno no quiere renunciar a su soberanía nacional, aun sabiendo que va a ser mucho más provechoso compartirla en aras de un bien común, resulta difícil avanzar. Y esto es aplicable a otras muchas políticas en la UE.

¿Qué papel y aportaciones puede realizar España en el desarrollo político y socioeconómico de la UE en las próximas décadas?

Por desgracia, España lleva un tiempo fuera de los debates sobre la UE y su futuro. Debería volver a ser ese país influyente, uno de los ejes importantes del proyecto europeo que fue en su momento. Hemos dejado de influir, ni aportamos ideas, ni nos preguntan. ▣

Europa 2046

ENTREVISTA A IZASKUN BILBAO BARANDICA

Vicepresidenta del Grupo Alianza de Liberales y Demócratas (ALDE) en el Parlamento Europeo

¿Cómo piensa que será la Unión Europea (UE) dentro de 30 años? ¿Habrá evolucionado hacia una federación de Estados o seguirá siendo una Unión a distintas velocidades, intergubernamental y con déficit democrático?

Aspiro a que sea una Europa federal. Desde el Partido Nacionalista Vasco (PNV) siempre hemos estado trabajando a favor de una Europa federal. Eso significa que tiene que ser tanto de arriba abajo como de abajo arriba y los déficits democráticos deben subsanarse. Que la ciudadanía pueda elegir directamente al presidente de la Comisión Europea y mejorar los déficits democráticos de los países. Un déficit en España es la circunscripción única en las elecciones europeas, que impide que las regiones tengan una adecuada representación en Europa.

En esta Europa federal hay que reforzar las instituciones europeas, con un Parlamento Europeo con iniciativa legislativa y control real y una Comisión Europea con competencias reforzadas y un presupuesto que no dependa de los Estados miembros. En la UE existe actualmente un bloqueo porque los Estados miembros no quieren ceder soberanía. El principio de subsidiariedad se utiliza para frenar medidas y legislación comunitaria. Tenemos que avanzar hacia un modelo distinto, federal, con un liderazgo europeo verdadero, que nos daría visibilidad en el ámbito internacional.

¿La UE habrá continuado ampliándose con nuevos Estados miembros durante los próximos 30 años o el Brexit y las actuales dificultades internas frenarán la capacidad de integración de nuevos miembros?

El voto británico a favor de abandonar la UE es fruto de planteamientos demagógicos, clientelismos políticos y de responsa-

bilizar a Europa de todos los males. El problema fundamental es que hemos perdido competitividad y empleo y eso ha creado malestar en las personas que al no tener empleo se sienten amenazadas por los inmigrantes. La actual crisis es una oportunidad política y económica para reactivar el proyecto europeo.

Habrà nuevas ampliaciones, sobre todo en los Balcanes, porque la Comisión Europea está manteniendo acuerdos con los países candidatos que ayudan a desarrollar la democracia. De cara a los aspirantes del Este, habrá que mejorar las relaciones con Rusia, pero no veo fácil que los países del Cáucaso puedan integrarse en la UE debido a su distancia cultural y su particular situación geoestratégica. La deriva autoritaria de Turquía tampoco facilita su adhesión. En Turquía hay dos visiones divergentes: un sector proeuropeo y otro que prioriza las cuestiones religiosas. Confío que el planteamiento proeuropeo acabe imponiéndose.

¿Cómo cree que podría ser económicamente la UE dentro de 30 años? ¿Habrá revitalizado su papel de potencia económica o se encontrará en declive, atezada por un elevado desempleo y un débil crecimiento, en un mundo dominado por China y EE.UU.?

La fortaleza que tiene el proyecto europeo son sus valores, sus principios y sus estándares. No veo un mundo dominado por China y EE.UU. La UE tiene capacidad para mejorar su liderazgo en el mundo, aunque debemos hacer reformas políticas y económicas. Tenemos que ir cumpliendo los objetivos europeos que nos hemos marcado en empleo, desarrollo industrial, mejora educativa y reducción de la pobreza.

Hay que hacer una gran apuesta por una Europa industrial. Las zonas industrializadas resisten mejor las crisis. No es sufici- ▶



Izaskun Bilbao Barandica

ciente el desarrollo económico si no va acompañado de un modelo social. Eso nos da ventaja sobre China. El tratado comercial que se negocia con EE.UU. (TTIP) tiene importancia geoestratégica para preservar los estándares europeos a nivel mundial.

Los motores económicos de la UE deben ser la automoción, las máquinas herramienta, la economía verde, la nanotecnología, la economía digital, la biotecnología y la economía circular. Hay que apoyar el modelo cooperativista que ha generado mucho empleo. Hace falta también una apuesta decidida por la igualdad, la conciliación familiar y laboral, y el crecimiento demográfico. Los Estados en el Consejo de Ministros de la UE están bloqueando una mejora del permiso de maternidad con el argumento de que sale caro, sin tener en cuenta el coste mucho más caro del envejecimiento de la población europea.

¿Y socialmente, cómo evolucionará la UE? ¿La creciente desigualdad y precariedad se convertirán en explosivas o se recuperará el ideal de modelo social europeo inclusivo?

Las instituciones europeas tienen responsabilidad ante el actual malestar social, pero también los Estados. Hay que empezar haciendo el diagnóstico en los Estados y ver qué ha fallado. Si los gobiernos nacionales no modifican sus modelos económicos fallidos, con reformas basadas en la educación y la innovación y que den bienestar a los ciudadanos, seguiremos teniendo problemas. España, por ejemplo, tiene niveles insostenibles de fracaso escolar.

Hay que acompañar desde las instituciones a las personas

que lo están pasando mal. Hay que impulsar una renta de garantía de ingresos a nivel europeo para que en momentos de crisis la gente perciba que no está abandonada. Eso debe completarse con formación para los desempleados para los nuevos empleos que surgen, dedicándoles recursos en los presupuestos. Nadie quiere vivir de rentas de garantía de ingresos, prefiere tener un empleo digno. Existe malestar porque se está abandonando el modelo social europeo.

La austeridad nunca puede ser la herramienta. El modelo es un desarrollo económico acompañado de desarrollo social, para eliminar todas estas desigualdades que se han agravado con la crisis económica. Y los Estados tienen una gran responsabilidad. Muchas regiones europeas, y Euskadi es un ejemplo, han demostrado ser mucho más eficientes impulsando la economía real y acompañando este desarrollo con desarrollo social.

¿Cómo se puede resolver la amenaza yihadista y del islamismo radical en Europa? ¿La expansión del salafismo financiado por Arabia Saudí creará problemas sociales y políticos en la UE?

La UE tiene que trabajar de una manera más decidida por la paz en el mundo. Sin paz, ni desarrollo con oportunidades para todas las personas, tendremos yihadismo y radicales para mucho tiempo. Tenemos que ser los activistas de la paz en cualquier circunstancia. Tenemos que llegar a la raíz de los problemas y necesitamos un desarrollo inclusivo. El primer mundo no puede vivir a costa del tercer mundo. Cuando hablamos de un cambio de modelo no solo debe ser en Europa, sino también en el mundo, ►

donde haya educación y oportunidades para todas las personas. En el siglo XXI no se puede aceptar que haya hambre, explotación, pobreza.

Al mismo tiempo, hace falta un servicio de inteligencia a nivel europeo, una mayor cooperación policial, porque los atentados nos han pillado sin hacer los deberes. Hay que trabajar más las políticas de integración de todas las comunidades. Hay barrios enteros sin políticas de integración. Si las terceras generaciones de inmigrantes, que ya son europeos, están discriminadas o no tienen las mismas oportunidades, pueden sentirse atraídos por los discursos radicales. Hace falta un liderazgo claro y líderes que tengan claros cuáles son los valores europeos.

¿Cómo puede la UE resolver el reto de las llegadas masivas de refugiados e inmigrantes y corregir el fracaso de la integración?

Los demandantes de asilo tienen que ser una prioridad y no lo hemos hecho bien. Cuando hemos intentado adoptar medidas a nivel europeo, como el reparto de cuotas por países, los primeros que se han negado han sido los Estados miembros. No obstante, se están produciendo avances, como la guardia costera que acabamos de aprobar y que hubiera sido impensable hace cinco años. Tenemos que hablar de desarrollo en los países vecinos. Los inmigrantes africanos que quieren venir a los países europeos se juegan la vida, porque no tienen nada más, porque en sus países no tienen nada. Tenemos que cambiar nuestra perspectiva y avanzar mucho más en el desarrollo de esos países, darles oportunidades. No es suficiente lo que hacemos. Tenemos que plantear la creación de empresas allí, facilitar la formación de jóvenes. Tenemos que hacerlo de forma decidida, de lo contrario no podremos controlar la inmigración económica.

¿El auge de los partidos de extrema derecha en numerosos países europeos se logrará frenar o se consolidarán como fuerzas políticas?

El auge actual de la extrema derecha es coyuntural. Estos movimientos y su éxito, basado en discursos fáciles dirigidos a las personas que lo están pasando mal, será pasajero, porque el tiempo hará ver que las soluciones que proponían eran falsas. La base de todo este problema son las grandes tasas de desempleo en Europa. Cuando los más desfavorecidos están votando a un partido extremista, están avisando a todos de que lo están pasando mal, que no tienen oportunidades y que se sienten abandonados. Cuando la gente tiene empleo, está satisfecha, tiene donde vivir, puede dar educación a sus hijos y pagarles la universidad, no vota a la extrema derecha. Si no desarrollamos políticas y programas de empleo adecuados, existe el riesgo de que esta situación empeore aún más. La actual crisis es una oportunidad para realizar el cambio radical que necesitamos con los objetivos de eliminar la desigualdad y la pobreza y mejorar las oportunidades de educación y formación. Utilizar los recursos europeos y nacionales para esos objetivos de desarrollo.

¿La UE como actor mundial se reforzará a lo largo de las próximas décadas o se verá marginalizada en la escena internacional a causa de sus divergencias internas?

Necesitamos una política exterior realmente europea, un ministerio de defensa europeo y liderazgo europeo único para que nos tomen en serio. La canciller alemana, Angela Merkel, es muy importante, pero representa los intereses de Alemania, no de Europa. Cuando en las reuniones internacionales estamos representados por los países, primamos la cuestión bilateral sobre la común europea y Europa queda diluida. Para que la UE tenga un mayor protagonismo en la política exterior, tenemos que ser capaces de solventar las divergencias internas. Pero eso no va a pasar si los jefes de Estado y de Gobierno de los países no quieren que haya una persona que represente a los veintiocho Estados miembros, y sin ello nuestra capacidad de influir en el mundo se verá reducida. Pese a todo, hemos avanzado desde que Federica Mogherini desempeña el papel de Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La actual coyuntura va a favorecer que sea posible el desarrollo -no sin dificultades- de un ejército europeo. Lo necesitamos para estabilizar, para garantizar una defensa propia, para tener una presencia mundial y por una cuestión de imagen como europeos.

¿Qué papel y aportaciones puede realizar España en el desarrollo político y socioeconómico de la UE en las próximas décadas?

España debería hacer dos aportaciones. Una gran transformación de su modelo de desarrollo económico, con una apuesta industrial, a favor del empleo y la educación de calidad, manteniendo los estándares sociales. No se trata de bajar la calidad del empleo, sino de mejorar los empleos de toda la sociedad. En el plano político, debería realizar una apuesta a favor de un modelo federal europeo, con un cambio de concepción de la soberanía y la identidad, que considere la pluralidad como una riqueza y una oportunidad y que la soberanía compartida sea una solución para las tensiones territoriales que se dan en el Estado español y en otros Estados europeos. Hay que avanzar en los modelos de transparencia política, de participación ciudadana. Los líderes que han gobernado el Estado español no lo han hecho hasta ahora. La soberanía en el siglo XXI debe ser compartida y de libre adhesión. No debería aparecer el Estado español como un lugar donde siempre hay conflicto político, porque se alimenta la tensión territorial y no se ofrecen respuestas políticas a cuestiones políticas. Hay que abordar estos problemas desde otra perspectiva. ■

Europa 2046

ENTREVISTA A TANIA GONZÁLEZ PEÑAS

Miembro del Bureau del Grupo Izquierda Unitaria Europea (GUE) en el Parlamento Europeo

¿Cómo piensa que será la Unión Europea (UE) dentro de 30 años? ¿Habrá evolucionado hacia una federación de Estados o seguirá siendo una Unión a distintas velocidades, intergubernamental y con déficit democrático?

Hay dos proyectos de Europa que están en pugna. Uno, el hegemónico, es el que está marcando el rumbo: la Europa a dos velocidades, con más desigualdades entre los países y dentro de los países, y el otro es un proyecto de cambio, a favor de una Europa más democrática y más social. En organización política sería más interesante un modelo federal más similar al de EE.UU., donde existe un equilibrio entre los Estados miembros. Pero es fundamental más democracia, con más control ciudadano, que las instituciones representen más fielmente los intereses de la mayoría y un sistema social más fuerte. Sobre todo superar la situación en que hay unos pocos países que deciden sobre muchos, que deciden sobre políticas y realidades de otros países, como hemos visto en el caso de Grecia, de España y Portugal, con amenazas de sanciones y normas irracionales e inflexibles sobre el déficit.

El Parlamento Europeo debería tener iniciativa legislativa, porque si no está incompleto. Es necesaria mucha más transparencia en las instituciones europeas, tener un control democrático sobre el Banco Central Europeo (BCE) y limitar el poder del Eurogrupo y que la Iniciativa Legislativa Ciudadana sea un instrumento real para la participación ciudadana en la política.

¿La UE habrá continuado ampliándose con nuevos Estados miembros durante los próximos 30 años o el Brexit y las actuales dificultades internas frenarán la capacidad de integración de nuevos miembros?

Depende en gran medida de cómo se actúe hoy. El objetivo fundamental debería ser que nadie quiera irse. Europa debe ser una esperanza de mejora social, pero está tomando el camino contrario. Lo que el ciudadano percibe son recortes sociales y de derechos laborales, peores condiciones salariales. El voto británico a favor de salir de la UE fue un voto de castigo. Espero que en el futuro Gran Bretaña quiera volver a la UE. Si miramos la realidad actual parece difícil que pueda proseguir la ampliación, porque los países no cumplen los requisitos y hacia el Este se choca con los intereses geoestratégicos de Rusia. También parece complicado que Turquía pueda formar parte de la UE mientras siga la actual deriva autoritaria.

¿Cómo cree que podría ser económicamente la UE dentro de 30 años? ¿Habrá revitalizado su papel de potencia económica o se encontrará en declive, atenazada por un elevado desempleo y un débil crecimiento, en un mundo dominado por China y EE.UU.?

Existe un riesgo de declive, pero es posible realizar cambios políticos que permitan consolidarse como una potencia económica. No debemos imitar a China en los salarios, sino impulsar un proyecto cohesionado con un nivel de vida adecuado. Generar cada vez más desigualdades y bloques entre países europeos nos llevará a una situación económica desastrosa.

Hay que abandonar las políticas de austeridad y la dictadura del pacto de estabilidad. Se ha hablado mucho del Plan Juncker de inversiones, pero no está funcionando, ni dando los frutos que se esperaba. No reduce el desempleo, ni la desigualdad. Las inversiones están mal enfocadas: son inversiones inconexas en grandes empresas y megaproyectos.

Para que Europa se regenere económica y socialmente, debería enfocarse hacia inversiones de regeneración económica de los países y avance hacia una economía social, de transformación energética, reindustrialización, alta tecnología, economía verde, rehabilitación inmobiliaria, medidas de lucha contra la pobreza y de renta mínima.

¿Y socialmente, cómo evolucionará la UE? ¿La creciente desigualdad y precariedad se convertirán en explosivas o se recuperará el ideal de modelo social europeo inclusivo?

Hay que recuperar la Europa social del Estado del bienestar. Estamos viviendo una devaluación de las condiciones de vida y de trabajo y un mayor desequilibrio entre los países. Esos desequilibrios son muy dañinos e impiden en algunos países de la UE un desarrollo económico y social. Hay que reequilibrar hacia el alza los salarios mínimos, las condiciones de vida, las condiciones salariales. No puede ser que el salario mínimo en España, por ejemplo, sea la mitad del de Francia. Hay que reactivar el poder adquisitivo y la demanda para superar a crisis. Es muy difícil que se pueda reactivar la economía sin aumentar el poder adquisitivo de la población.

Hay que reorientar los impuestos, con una fiscalidad progresiva común, que contribuya a reactivar la demanda en Europa. ▶



Tania González Peñas

Hay que subir los impuestos en algunos estratos socioeconómicos y bajarlos en otros, para que paguen más los que más tienen y donde el sistema fiscal sea solidario y progresivo. No puede ser que un autónomo que tiene dificultades para llegar a final de mes pague en impuestos una proporción más alta de sus ingresos que gente que gana muchísimo más.

¿Cómo se puede resolver la amenaza yihadista y del islamismo radical en Europa? ¿La expansión del salafismo financiado por Arabia Saudí creará problemas sociales y políticos en la UE?

Si no se actúa de manera adecuada existe el riesgo de que siga la radicalización islámica. Hay que coordinar los servicios de inteligencia europeos. En los discursos se mezcla terrorismo con inmigración irregular cuando en realidad la mayoría de los culpables de los recientes atentados eran ciudadanos europeos. Hay que acabar con los guetos y la marginación social que facilita que haya personas que puedan sentirse atraídas por el discurso del islamismo radical. Hay que lograr que todos se sientan ciudadanos europeos y quieran contribuir al proyecto.

La política exterior debe ser de paz y cooperación. No puede

ser que la primera respuesta a un atentado sea belicista. Hay que promover la paz y fortalecer la sociedad civil en esos países. Hay que cortar las vías de financiación al Estado Islámico y actuar contra la venta de armas a los países que fomentan el islamismo radical. La solución no es el cierre de fronteras, ni generar el odio hacia quien viene de fuera, generalmente huyendo del terrorismo. Hay que cortar las vías de financiación también de Islam radical en Europa, pero se anteponen los intereses económicos y empresariales y se mantienen relaciones políticas normales con esos países que lo exportan.

¿Cómo puede la UE resolver el reto de las llegadas masivas de refugiados e inmigrantes y corregir el fracaso de la integración?

Primero hay que cambiar las prioridades. Si todo el dinero que se utiliza en reforzar las fronteras se destinara a ayuda humanitaria, las cosas serían diferentes. El actual presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, propone un sistema de defensa europea, guardias de fronteras, el control de los viajeros, pero deja la ayuda humanitaria en manos de voluntarios. Hay que profesionalizar la ayuda humanitaria, no se puede poner a jóvenes parados a realizar esas funciones. ▶

Hay que fomentar una política de paz, cooperación y desarrollo efectiva en los países donde la gente huye de guerras, persecuciones, hambrunas, pobreza y las sequías. Esto es fundamental. Además hay que cambiar los mecanismos legales. Eliminar el Protocolo de Dublín, que obliga a solicitar el asilo en el primer país de la UE que se pisa. Eso traslada una enorme carga a los países de entrada y facilita el desarrollo de mafias de tráfico de personas. Debe poder solicitarse el asilo en los países de origen. No hay que olvidar que Europa también exportó muchos refugiados en el periodo entreguerras y con la Segunda Guerra Mundial.

¿El auge de los partidos de extrema derecha en numerosos países europeos se logrará frenar o se consolidarán como fuerzas políticas?

Confío en que se pueda frenar su auge. Podemos ha sido un revulsivo para que esas fuerzas políticas no aparezcan en España. La extrema derecha se nutre básicamente del descontento social, de la desafección política, de las situaciones económicas en que se encuentran la población. Con discursos fáciles, ultranacionalistas y euroescépticos acaban captando y canalizando ese malestar.

Podemos ha canalizado ese malestar hacia un sentido más constructivo de más democracia, más integración, un cambio a favor de más Europa, de una Europa más social conforme a sus ideales fundadores, no un cambio xenófobo o racista. Creo que en otros países de Europa puede surgir la misma voluntad de cambio constructivo que sirva para frenar esos movimientos ultraderechistas y euroescépticos. Hay que cambiar la política económica y social, hay que abordar el malestar de los ciudadanos, hay que generar un proyecto atractivo del que todo el mundo quiera formar parte.

¿La UE como actor mundial se reforzará a lo largo de las próximas décadas o se verá marginalizada en la escena internacional a causa de sus divergencias internas?

Europa tiene que ser referente internacional en unas relaciones económicas que no se basen en la competencia, sino en la colaboración y que no estemos siempre pensando en competir con EE.UU., con China, sino impulsar otro modelo de relacionarse con el mundo. Hace falta un cambio en la correlación de fuerzas en Europa para que no sigan dominando los intereses de los grandes países. Se están dando pasos en algunos países del sur

de Europa. Con proyectos más democráticos, que pongan en el centro a las personas y no a otro tipo de intereses, será mucho más fácil entender un interés común en Europa y no tanta competencia nacional.

Hay una herramienta de política exterior clave que son los tratados comerciales con numerosos países. Si tuvieran unas cláusulas efectivas de respeto de los derechos humanos, podrían contribuir a la democratización de los países. Pero esos tratados no se están utilizando en esa dirección, sino que se utilizan para que multinacionales de origen europeo irrumpieran en esos países con consecuencias negativas para sus poblaciones. Hay que utilizarlos como instrumentos de una política exterior basada en el respeto a los derechos humanos. Las cláusulas actuales suelen ser papel mojado que no se concretan en nada y no sirven para nada.

En la misma línea, en el tratado comercial que se negocia entre la UE y EE.UU. (TTIP), los grandes perjudicados serán los ciudadanos europeos y estadounidenses, porque tiene como objetivo beneficiar a las grandes corporaciones y no a la gente.

Es positivo que haya una coordinación en la defensa común europea, pero es una mala idea confiar excesivamente en los ejércitos como instrumentos de la política exterior. El acento hay que ponerlo en otras vías para resolver los conflictos y la inestabilidad en los países vecinos. Hay que utilizar los instrumentos comerciales, impulsar los procesos de pacificación, reforzar la sociedad civil, cortar las vías de financiación a los grupos violentos, etc.

¿Qué papel y aportaciones puede realizar España en el desarrollo político y socioeconómico de la UE en las próximas décadas?

España es la cuarta economía del Euro y tiene un peso específico importante en la UE. Otra cosa es que no se haga valer o que no se quiera hacer valer. Una España que esté dispuesta a impulsar un proyecto social, un proyecto democrático en Europa tiene más peso que la mayoría de países para lograrlo y podría impulsar otra política económica y social. España es también la puerta hacia América Latina y puede contribuir a estrechar más los vínculos de Europa con Latinoamérica. ■

Europa 2046

ENTREVISTA A JOSEP-MARIA TERRICABRAS

Primer Vicepresidente del Grupo Verdes-Alianza Libre Europea del Parlamento Europeo (VERDES/ALE)

¿Cómo piensa que será la Unión Europea (UE) dentro de 30 años? ¿Habrá evolucionado hacia una federación de Estados o seguirá siendo una Unión a distintas velocidades, intergubernamental y con déficit democrático?

La UE como tal no existe realmente, se está haciendo. Si existiera una verdadera unión no ocurriría lo que está pasando, que hay países que se desentienden de los problemas comunes, como ocurre con los refugiados. Es difícil hacer proyecciones futuras. En el Parlamento Europeo se está trabajando con dos propuestas distintas de reforma de la UE y de las instituciones europeas, una modificando los Tratados y otra sin necesidad de cambiarlos. Una cosa es casi segura, se acaba la idea de una UE a la carta en función de los intereses de cada país y espero que en 30 años se haya acabado la Europa a distintas velocidades. Cuando se acabe la reflexión sobre el futuro de la UE, los países que quieran ser miembros deberán aceptar todo o limitarse a ser países asociados, como Noruega.

Veo más difícil que la UE se convierta en una verdadera federación de Estados. Europa avanzará en ese sentido, arreglando la palabra federal para aplicarla sin que signifique eso realmente. Hay países que no son nada federalizantes, como Suecia, no porque no sean proeuropeistas, sino porque consideran que en determinados ámbitos su legislación nacional es mejor y no quieren normas comunes en detrimento de sus leyes nacionales. La UE se renovará en un doble frente: normas comunes en materias globales como defensa, fiscalidad, banca, política exterior, mientras que otras cuestiones serán decididas a nivel estatal, como cultura y otros aspectos de la vida cotidiana.

Para desarrollar la UE, es esencial reforzar su presupuesto, que ahora no llega al 1% del producto interior bruto (PIB), mientras que en EEUU, por ejemplo, el presupuesto federal representa el 25% del PIB norteamericano. A nivel institucional, el Parlamento Europeo debería ser un parlamento de verdad, con capacidad de iniciativa legislativa y poder de control real. Somos los únicos elegidos directamente por los ciudadanos. La Comisión Europea debería convertirse en el Gobierno de la UE, que responda directamente ante el Parlamento Europeo, y el Consejo de Ministros de la UE debería transformarse en una especie de senado, donde están representados los Estados. El gran obstáculo son los intereses nacionales y superar las divergencias nacionales llevará tiempo.

¿La UE habrá continuado ampliándose con nuevos Estados miembros durante los próximos 30 años o el Brexit y las actuales dificultades internas frenarán la capacidad de integración de nuevos miembros?

La UE continuará ampliándose, aunque ni el ritmo, ni el número será como en la pasada década. Será más difícil, porque se será más exigente con los países candidatos para evitar la Europa a la carta. Turquía lo tendrá muy difícil por la actual deriva autoritaria del presidente Erdogan y por la desigualdad entre hombres y mujeres, aunque ahora con la crisis de los refugiados pueda hacer cierto chantaje a Europa que le da una falsa preeminencia. Los países de los Balcanes a la larga acabarán entrando en la UE, porque se irán reformando y acabarán llegando a los estándares europeos, porque no tienen más remedio.

La ampliación hacia el Este, como Ucrania, será más difícil, porque no solo dependerá de la evolución interna de los países candidatos sino también de relaciones de la UE con Rusia y los posibles acuerdos sobre esferas de influencia. La perspectiva de incorporar a países del Cáucaso, como Georgia, resulta problemática, porque es difícil justificar que esa región es Europa. La UE también será más difícil de gestionar cuantos más miembros integre y no creo que Gran Bretaña vuelva a reintegrarse durante los próximos 30 años.

¿Cómo cree que podría ser económicamente la UE dentro de 30 años? ¿Habrá revitalizado su papel de potencia económica o se encontrará en declive, atezada por un elevado desempleo y un débil crecimiento, en un mundo dominado por China y EE.UU.?

Si la UE no se fortalece como estructura se convertirá en irrelevante ante la emergencia de nuevas potencias en un mundo globalizado. Incluso Alemania no tiene suficiente fuerza para sobrevivir en solitario. La UE es una potencia económica de primer orden gracias a la propia integración europea. Su fortaleza depende de su capacidad de presencia e influencia económica y política y por su defensa de una serie de valores a nivel mundial (derechos fundamentales, civiles, sociales, protección de minorías). Pero si la UE no se mantiene cohesionada políticamente pasará a perder relevancia económica.

La UE no podrá mantener su posición y resistir los retos internacionales si no resuelve los problemas de débil crecimiento, ▶



Josep-Maria Terricabras

precariedad laboral y elevado desempleo. La UE tiene también que reconvertir su sistema productivo y su industria hacia una economía ecológicamente sostenible y socialmente sensible. Los motores económicos futuros de la UE deben ser la economía verde y la economía tecnológica. Además debe abordar desde un nuevo planteamiento la industria agroalimentaria y ver cómo encaja en este nuevo modelo europeo la industria militar y la farmacéutica.

¿Y socialmente, cómo evolucionará la UE? ¿La creciente desigualdad y precariedad se convertirán en explosivas o se recuperará el ideal de modelo social europeo inclusivo?

La UE necesita un modelo social más cohesionador. El problema reside en la separación de los poderes nacionales y

Europeos, ya que muchas de esas políticas sociales se deciden a nivel nacional. Habrá un Gobierno europeo, pero no un Gobierno de Europa. Influirá en las políticas europeas, pero no fijará unas normas sociales a nivel europeo. Las normas relacionadas con la equidad, la desigualdad, serán fijadas más a nivel nacional, aunque se puedan llegar a fijar acuerdos generales europeos sobre el salario mínimo y las jubilaciones. Hay que corregir la actual desigualdad porque la UE no puede resistir con estos niveles de desempleo y desigualdad. Habrá que tomar medidas para salvar la nave, aunque haya políticos que no sean sensibles a esos temas sociales.

¿Cómo se puede resolver la amenaza yihadista y del islamismo radical en Europa? ¿La expansión del salafismo financiado por Arabia Saudí creará problemas sociales y políticos en la UE? ▶

Solo poniendo policías en la calle no se podrá resolver la amenaza yihadista. Hay que afrontar el problema de la radicalización islámica de ciudadanos nacionales. Esto requiere medidas educativas y sociales de gran calado para evitar que las zonas más abandonadas a su suerte por los gobernantes sigan siendo terrenos abonados para el radicalismo. Existe también el problema de que algunos de nuestros amigos y aliados son impresentables y Arabia Saudí sigue subvencionando a los grupos radicales. La crisis del petróleo, la reducción europea de la dependencia del petróleo y la lucha contra el cambio climático puede ayudar a reducir el poder y la influencia financiera internacional de los países del Golfo.

¿Cómo puede la UE resolver el reto de las llegadas masivas de refugiados e inmigrantes y corregir el fracaso de la integración?

Si no se atajan las causas de la ola migratoria, no se podrá resolver el problema, porque cuando uno no puede comer en su tierra, busca comer en otra parte. Hay que hacer políticas exteriores a favor de los más desfavorecidos, porque con las vallas no se podrá detener la llegada de nuevas olas migratorias. La clave está en evitar que la gente tenga que venir a Europa huyendo de la guerra y la miseria. Las desigualdades económicas internacionales contribuyen a exacerbar estos problemas. Hay que invertir en los países de origen de la inmigración. La UE también tiene que contribuir a acabar con las guerras, algunas de las cuales hemos provocado (Irak) y otras hemos dejado que se agravarán (Siria).

¿El auge de los partidos de extrema derecha en numerosos países europeos se logrará frenar o se consolidarán como fuerzas políticas?

La expansión de estas fuerzas políticas dependerá de la coyuntura. Ahora estos partidos recogen todas las quejas por el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. Lo mismo ha ocurrido con el voto del referéndum británico a favor de abandonar la UE, a causa de lo mal que vive mucha gente en Gran Bretaña. La crisis social en Francia da alas al Frente Nacional y lo mismo pasa en otros países.

El auge masivo de la extrema derecha es fruto del malestar, de las desigualdades y del abandono de capas importantes de la población por parte de los partidos tradicionales. Sin un cambio en las políticas sociales seguirán en alza. Sus resultados electorales son fruto de un aluvión de quejas y desengaños políticos de los ciudadanos. Siempre habrá políticos racistas o xenófobos, pero resolviendo los problemas socioeconómicos y laborales se podrá desactivar su éxito electoral.

¿La UE como actor mundial se reforzará a lo largo de las próximas décadas o se verá marginalizada en la escena internacional a causa de sus divergencias internas?

La UE es un actor importante en la escena internacional. La actual Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de

Seguridad, Federica Mogherini, tiene un papel más activo que su antecesora, Catherine Ashton. Pero no se trata solo de la actuación de Mogherini, si no de tener una posición común europea. Éste es el problema de no tener un Gobierno europeo que responda frente a los electores a través del Parlamento Europeo, que podría tener y defender una posición común a nivel internacional en nombre de la UE. Las divergencias internas entre los países en política exterior se podrían resolver y canalizar mejor a través de un gobierno europeo.

Respecto a las propuestas de crear un ejército europeo, hay que tener en cuenta que ya existe la OTAN. No hay que duplicar los esfuerzos. No veo mal que haya una Unión Europea de la Defensa, pero entonces habría que replantear las funciones y el papel de la OTAN. Si la UE refuerza sus estructuras políticas y se llega a diseñar una Europa más democrática y más unida, seremos capaces de influir políticamente en el exterior y estabilizar a los países vecinos y contribuir a resolver conflictos internacionales.

¿Qué papel y aportaciones puede realizar España en el desarrollo político y socioeconómico de la UE en las próximas décadas?

Tal como lo veo ahora, poco. El actual prestigio de España a nivel europeo es próximo a cero. Por ejemplo, el primer ministro británico, David Cameron, hizo una gira por la UE cuando preparaba su pacto previo al referéndum, pero no se entrevistó con el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy. Tras el voto del Brexit, la canciller alemana, Angela Merkel, convocó una cumbre de grandes países con Francia e Italia, pero no se invitó a España. De cara a la refundación de la UE, Merkel ha realizado otra gira y tampoco ha visitado a Rajoy. España aparece solo como un foco de problemas, mientras que los demás países hacen aportaciones. Las instituciones se atreven con críticas a España que no se atreverían con Francia o Alemania, porque el prestigio del país es muy bajo. España, sin Gran Bretaña, es el cuarto país más grande de la UE, pero no realiza aportaciones de peso. Además, veo poca ambición europea en la clase política española, que vive al margen de Europa. Parece como si Europa no fuera importante para España y como consecuencia España a nivel político no es importante para Europa. ■



CONSTRUYENDO EUROPA

La Unión Europea, 30 años después

JOAQUÍN ALMUNIA

Una Unión Europea en el filo de la navaja

PABLO SIMÓN

Europa post—Brexit

SALVADOR LLAUDES

¿Profundización o renacionalización en la UE?

El nuevo papel de los Gobiernos

IGNACIO MOLINA

Euroescépticos y extrema derecha: Europa ante el desafío populista

XAVIER CASALS

La importancia de la identidad europea en una Unión en crisis

ALEKSANDRA SOJKA

Reconocer al ciudadano europeo por sus derechos

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ

*Los cambios de la sociedad europea. La globalización
en el centro de la controversia*

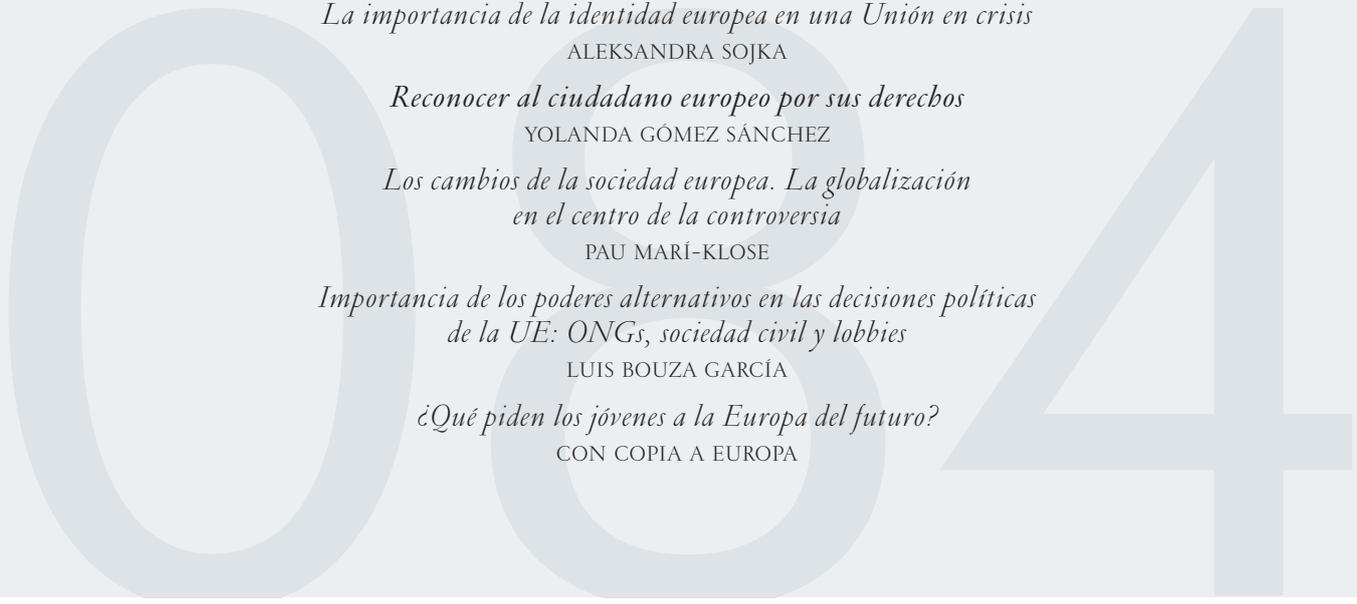
PAU MARÍ-KLOSE

*Importancia de los poderes alternativos en las decisiones políticas
de la UE: ONGs, sociedad civil y lobbies*

LUIS BOUZA GARCÍA

¿Qué piden los jóvenes a la Europa del futuro?

CON COPIA A EUROPA



084

CONSTRUYENDO EUROPA



Reunión de una comisión
parlamentaria en Bruselas

La Unión Europea, 30 años después

JOAQUÍN ALMUNIA

Exvicepresidente y Excomisario Europeo de Competencia (2010–2014) y de Asuntos Económicos y Monetarios (2004–2010) de la Comisión Europea

Cuando se cumplen 30 años desde nuestro ingreso, es obligado echar la vista atrás para valorar los beneficios que nos ha proporcionado pertenecer a la Unión Europea (UE) y también —¿por qué no?— las limitaciones que ha supuesto la decisión de compartir soberanía en ese ámbito. Debo decir desde el comienzo que mi balance de este periodo es claramente positivo. Pero en esta contribución colectiva, que se propone analizar lo sucedido desde 1986 hasta hoy, he optado por enfocar mi aportación desde una perspectiva distinta, dirigiendo la mirada desde España hacia el conjunto de la UE y no al revés.

Así, en las líneas que siguen, quiero esbozar una respuesta a la pregunta de cómo era la Unión Europea —mejor dicho, la Comunidad Europea (CE) de la que surgió la UE— el día 1 de enero de 1986, para a partir de ahí analizar cómo ha evolucionado aquella CE hasta la actual UE y también los cambios habidos en la opinión pública europea respecto al proceso de integración y a las instituciones que lo lideran.

DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE 1986 A LA UNIÓN EUROPEA HOY

El comienzo de las negociaciones para nuestra adhesión a la CE se produjo en unos momentos difíciles pero sin duda apasionantes para los españoles, los de la Transición y la consolidación de nuestra democracia. Al mismo tiempo, fueron muy complicados desde el punto de vista político y económico en el ámbito europeo. La segunda crisis del petróleo, a finales de los años 70, nos golpeó duramente a todos. La «estanflación» —estancamiento con inflación— no podía ser tratada mediante las tradicionales recetas *keynesianas*, al tiem-

po que la llegada al poder de Reagan y Thatcher marcó el comienzo del predominio del paradigma neoliberal. Junto a ello, las tensiones en los tipos de cambio pusieron en serio peligro el sistema monetario europeo que habían acordado Helmut Schmidt y Valéry Giscard d'Estaing. Los británicos, que ya se plantearon revisar su pertenencia a la CE solo dos años después de su adhesión, aunque el resultado de su referéndum de 1975 fuese entonces favorable al *remain*, marcaron distancias desde el comienzo con sus socios.

Sin embargo, quienes parecían entonces protagonizar los dos polos opuestos en el debate sobre el futuro de la UE para superar el estancamiento y el consiguiente desencanto de la opinión pública respecto de la idea europea —Margaret Thatcher y Jacques Delors— encontraron a mitad de los años 80, junto a Kohl y Mitterrand, la palanca que iba a permitir afianzar la recuperación de las economías, poniendo fin a la euroesclerosis y diluyendo el europesimismo imperante a comienzos de esa década. La firma del Acta Única y la puesta en marcha de numerosas iniciativas encaminadas a la construcción del Mercado Único en el horizonte de 1992 lograron el milagro, coincidiendo con las etapas finales de nuestras negociaciones de adhesión.

España se unió por tanto a una CE, que en esos momentos estaba recuperando el rumbo y la voluntad política de progresar hacia una mayor integración tras más de un decenio de tensiones y zozobras. Lo hicimos de manera entusiasta, aportando desde el primer día nuevas energías para que la estrategia acordada por los principales líderes del Consejo y la Comisión lograsen alcanzar los resultados esperados. A lo cual Felipe González añadió, junto con Delors y con el apoyo del entonces canciller alemán, el elemento que necesitaba com-▶



Obras de ampliación del hemiciclo de Estrasburgo en 1985 para la incorporación de España y Portugal

plementar al mercado interior dotando a la CE de una dimensión solidaria: la política de cohesión.

Fuera de la CE las cosas también se movían muy deprisa. Los «tigres asiáticos» —Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán— despegaban económicamente a gran velocidad, mientras Japón parecía ser quien más posibilidades de éxito tenía en la carrera por la disputa del liderazgo económico a los EE.UU. Los primeros pasos de la nueva fase de globalización exigían, por tanto, que Europa no se durmiese en los laureles. Sus principales líderes pusieron manos a la obra. Simultáneamente, Gorbachov puso en marcha la perestroika, que en pocos años provocó el fin de la URSS y del bloque comunista, abrió la puerta a la unificación alemana y dejó entrever la futura ampliación hacia los países del centro y del este europeo que se disponían a iniciar sus respectivas transiciones democráticas.

La respuesta de la CE tuvo una envergadura estratégica muy notable. De una parte, se acordó el lanzamiento de la Unión Económica y Monetaria y de la moneda única, un proyecto dibujado a finales de los años 60 pero que esperaba desde entonces a quien decidiese impulsarlo políticamente. Junto a él, los líderes avanzaron gradualmente hacia una unión

política. Todo ello bajo el frontispicio de la nueva Unión Europea. Los Tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997) sentaron, además, las bases jurídicas para aumentar las competencias comunitarias y los poderes del Parlamento Europeo. La inminencia de la entrada de diez nuevos países, procedentes casi todos del extinto bloque comunista, pronto obligó sin embargo a dar nuevos pasos, que culminaron en 2004 con el proyecto de Tratado Constitucional de la UE, aprobado tras el trabajo de una Convención que incluía a representantes de los gobiernos y parlamentos nacionales, junto a los de la Comisión y el Parlamento Europeo.

El proceso sufrió una sensible quiebra, tras dos décadas de avances, con el rechazo en referéndum de ese proyecto (2005) por parte de Francia y Holanda, dos de los países fundadores de la CE. Una parte importante del electorado, incluidos sectores partidarios de la idea europea, no aceptaron que el proceso de integración avanzase a espaldas suyas, mediante acuerdos no sometidos a un proceso de toma de decisión transparente y controlable por los votantes. El método comunitario puesto en marcha por Monnet no se acababa de adaptar a decisiones de gran trascendencia, que afectan a aspectos neurálgicos de la soberanía nacional entendida desde la óptica del Estado-nación tradicional. ▶

SIN NINGUNA DUDA, LA CRISIS ESTÁ AFECTANDO MUY SERIAMENTE A LA UNIÓN, AUNQUE YO NO COMPARTO LOS AUGURIOS CATASTROFISTAS DE QUIENES CREEN QUE ESTAMOS A UN PASO DE LA DISGREGACIÓN DEL PROYECTO PUESTO EN MARCHA EN EL CONTINENTE TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

LA CRISIS ECONÓMICA, EL BREXIT Y LOS POPULISMOS

En los últimos años, el estallido de la crisis financiera y su rápida conversión en una profunda recesión económica no ha hecho sino aumentar los recelos en el seno de la opinión pública hacia todo lo que se debata y decida bajo la niebla de Bruselas. El coste político de las políticas de austeridad ha recaído tanto en los gobiernos, que han tenido que aplicarlas, como en las instituciones de la UE, en particular en la eurozona, en cuyo seno se han adoptado las líneas generales de esas políticas. Las Troikas que han operado en los países sometidos a programas de ajuste han sido vistas como el origen de decisiones injustas e impuestas a los sectores más débiles de la sociedad, sin controles democráticos. Ha aumentado la desafección y se ha extendido la falta de confianza en gobernantes y representantes de las instituciones comunes.

Y cuando las consecuencias económicas y sociales de la recesión y los ajustes aún están presentes en buena parte del territorio de la UE, la crisis de los refugiados ha provocado nuevas tensiones, esta vez entre el este y el oeste de la Unión.

¿Está la UE sumida en una crisis existencial, como dijo recientemente el actual presidente de la Comisión ante el Parlamento Europeo? ¿Qué queda de aquella Europa a la que los españoles decidimos sumarnos ilusionados hace tres décadas? Sin ninguna duda, la crisis está afectando muy seriamente a la Unión, aunque yo no comparto los augurios catastrofistas de quienes creen que estamos a un paso de la disgregación del proyecto puesto en marcha en el continente tras la Segunda Guerra Mundial.

Sin duda, el divorcio de los británicos, el tristemente famoso Brexit, es una malísima noticia. Pero nadie que haya seguido la trayectoria del Reino Unido, desde su ingreso en la CE en 1973 hasta hoy, puede declararse totalmente sorprendido por su decisión de abandonar el barco. De hecho, Gran Bretaña ha ido autoexcluyéndose de casi todos los avances de la integración acordados desde entonces. Nunca se plantearon entrar en el euro, ni en Schengen, ni en el grupo de políticas comunes en materia de interior y justicia. Se han opuesto siempre a avanzar hacia una política común en materia de defensa, han tratado de autoexcluirse de cualquier compromiso en materia laboral, etc. Ningún otro Estado miembro comparte la singular posición de los británicos,

aunque algunos de ellos también disponen de *opt-outs* en algún caso singular.

Pero las tensiones generadas con el triunfo del Brexit no son, por desgracia, las únicas. La terapia aplicada para corregir los desequilibrios agudizados por la crisis ha alimentado fuertes tensiones entre los países del norte y los del sur de la eurozona –o si se quiere, entre países acreedores y deudores–, las heridas aún siguen abiertas aunque la situación haya mejorado algo, con la excepción del caso griego. El estallido de la crisis de los refugiados ha avivado las tensiones en algunos países del Sur –Grecia e Italia– pero sobre todo ha abierto serias brechas entre el este (Hungría, Polonia, Eslovaquia) y el oeste, más alineado con la Comisión y el Parlamento.

De todo ello tratan de sacar partido los populismos, en particular los de derecha y extrema derecha. Su voz ya se había hecho notar antes de la crisis, y su contribución al naufragio del Tratado Constitucional en 2005 no fue desdeñable. La demagogia en torno a la invasión de fontaneros polacos en Francia o los mensajes de Wilders en Holanda tuvieron mucho que ver en ello. Desde entonces, la crisis y sus efectos en términos de paro, bajos salarios y el consiguiente aumento de la desigualdad, han proporcionado un caldo de cultivo propicio para la demagogia populista. El miedo irracional a una hipotética avalancha de inmigrantes y refugiados, facilitada por la desconfianza hacia cualquier política que dependa de alguna manera de decisiones a escala de la UE, ha añadido leña al fuego.

¿SEGUIMOS SIENDO EUROPEÍSTAS? HAY BUENAS RAZONES PARA SERLO

En España, la decepción respecto de las virtudes de la Unión Europea y los beneficios que nos reporta ha estado especialmente ligada al vertiginoso aumento del paro y al deterioro de las condiciones de trabajo, que afecta a los millones de empleos precarios que caracterizan nuestro mercado de trabajo. También hay que señalar, sin embargo, otro factor: la mala práctica de los gobernantes, que no dudan en endosar sus propias responsabilidades hacia Bruselas por decisiones que, lejos de ser una imposición de los responsables comunitarios fueron adoptadas por las mismas autoridades que inmediatamente dirigían la vista hacia las sedes de la UE, señalándolas ▶

SEGUIMOS SIENDO MAYORÍA LOS ESPAÑOLES QUE APOYAMOS EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SIN PONERLE LÍMITES NI TECHOS. PERO AHORA LO HACEMOS DE UNA FORMA CRÍTICA Y MÁS MADURA O, SI SE QUIERE, MENOS INGENUA.

con el dedo. Una actitud que deteriora seriamente la imagen europea. Lo cual, si no fuese por la enorme trascendencia de sus consecuencias, podría calificarse como infantil.

Los españoles hoy seguimos siendo mayoritariamente europeístas, pero muchos no albergan ya la ilusión con la que iniciamos el camino hace 30 años. Ese desencanto es compartido por la ciudadanía de otros muchos Estados miembros, pero no por ello debemos abandonar la defensa de un proyecto cuyo éxito sigue siendo la mejor garantía para abrirnos las puertas del futuro. Creo que en España la identificación entre nuestros intereses nacionales y los intereses generales de la UE, en su conjunto, es mayor que en el caso de otros países. Por eso, la escasez de debates serios sobre la necesidad de seguir apostando por una Europa unida, y sobre las ventajas e inconvenientes de esa apuesta, se echa muy en falta en nuestra esfera pública, incluidas las campañas electorales en las que la agenda europea suele brillar por su ausencia.

Si el siglo XXI está siendo el siglo de la globalización, la necesidad de una UE fuerte y relevante en el mundo no necesita de demasiados argumentos. Otra cosa es cuál debe ser el diseño de las políticas capaces de corregir los aspectos negativos, y de afrontar los riesgos de aspectos tales como la libre circulación de capitales, la desaparición de los controles fronterizos o la existencia de redes internacionales dedicadas a sembrar el terror o a practicar actividades criminales. ¿Quién puede defender que el repliegue tras las respectivas fronteras nacionales nos aportaría mayor capacidad de actuación o mejores resultados? En otro orden de cosas, ¿sería posible luchar con más eficacia contra el cambio climático si cada país europeo –grande o pequeño, tanto da– prefiriese llevar adelante su propia estrategia? Así pueden aportarse una larga lista de preguntas contraponiendo la eficacia respectiva de soluciones nacionales frente a soluciones comunes o estrategias de cooperación a escala europea. El balance a favor de un mayor grado de integración parece evidente en prácticamente todos los casos en los que el desafío en cuestión no es exclusivo de un solo país. E incluso en este caso, la solidaridad entre socios de un mismo proyecto sería necesaria.

Si esto es así, ¿por qué no se avanza? ¿Cómo explicar las enormes dificultades para encontrar mayores terrenos comunes de entendimiento y de acción en áreas tales como la seguridad y defensa, la energía, la investigación y la educación o la expansión de la digitalización y de las redes inteligentes? ¿Por

qué no se acaba de dotar a la Unión Económica y Monetaria de los instrumentos de los que aún carece? La cuestión es puramente política. De un lado, los ciudadanos saben, o al menos intuyen, que muchos de sus problemas y muchas de sus ambiciones de cara al futuro requieren que sus líderes sean capaces de explicar por qué es necesario compartir una parte creciente de la soberanía, tomando decisiones en común a escala de la UE. Pero los mismos ciudadanos que comprueban que sus representantes nacionales no pueden cumplir por sí mismos parte de sus promesas electorales, puesto que la capacidad de decidir sobre ellas se está desplazando más allá de sus fronteras, ven que las instancias europeas no están suficientemente sometidas a su control democrático o adoptan decisiones carentes de transparencia. Y recelan de quienes les proponen dar ese paso.

EL FUTURO DE LA UE

Para concluir, la Europa actual es muy diferente de aquella a la que nos unimos ilusionados hace tres décadas. Seguimos siendo mayoría los españoles que apoyamos el proceso de integración sin ponerle límites ni techos. Pero ahora lo hacemos de una forma crítica y más madura o, si se quiere, menos ingenua. La UE de 1986 también se enfrentaba a serios problemas, tras una crisis económica profunda –aunque no tanto como la actual– y fuertes divergencias internas entre sus miembros. Gracias a la visión de sus principales dirigentes, la entonces llamada Comunidad Europea supo fijarse nuevas metas y dotarse de instrumentos para avanzar hacia ellas. Hoy, en 2016, no hemos llegado aún al punto en el que podamos cantar victoria y mirar de nuevo al futuro con fundado optimismo. Pero los lazos que nos unen hoy a los europeos son más fuertes, gracias precisamente a los avances conseguidos desde entonces. Y las razones por las que una Europa cada vez más unida es el mejor instrumento de que disponemos para superar las actuales dificultades y ofrecer a las próximas generaciones una sociedad mejor, son hoy todavía más evidentes que entonces. Por eso, hoy como en 1986, ha llegado la hora de comprometernos con el proyecto europeo. □

Una Unión Europea en el filo de la navaja

PABLO SIMÓN

Profesor visitante en la Universidad Carlos III de Madrid. Licenciado y doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra. Sus investigaciones tratan la nacionalización de los sistemas de partidos, sistemas electorales, partidos políticos y descentralización política.

Se ha abierto paso la certeza de que la UE está en serio riesgo de decadencia o desaparición. Buena parte del saber convencional europeísta había tendido a decir que la Unión avanzaba a base de crisis, pero parece que esta vez se solapan tantas y de tal magnitud y hay una falta tan importante de proyecto que es complicado vislumbrar una vía clara para salir de este *impasse*. Por fortuna cada vez hay un mayor reconocimiento desde las propias instituciones y gobiernos europeos de que el proyecto comunitario está en el filo de la navaja, de que hace falta un nuevo impulso político a la UE, aunque no esté del todo claro en qué sentido debe darse.

El gran frente abierto en el seno de la Unión viene de combinarse la integración económica y monetaria de la zona euro con una crisis económica que la hace desgarrarse por sus costuras. En sus orígenes, la construcción europea fue posible gracias al conocido como consenso permisivo. Esta idea, de bastante predicamento en la literatura especializada, se refiere a que con la integración europea los beneficios eran tan amplios y llegaban a tantas capas sociales que desde la ciudadanía ni siquiera le prestaba atención. Se tenía un interés limitado en cómo funcionaban las instituciones y se confiaba en los actores nacionales para gestionarlas, siendo las familias conservadora y socialdemócrata las principales capitanas de dicha dinámica.

Ante este hecho parecía que la integración europea era un juego de suma positiva, sin que fuera evidente que hubiera ganadores o perdedores en el proceso. Solo parecía tener elementos beneficiosos. En España, por ejemplo, entrar en la UE siempre se consideró un elemento fundamental para la consolidación democrática y la modernización del país gracias a los fondos de cohesión. De igual manera, alejar a los reguladores

independientes del poder nacional (control de la competencia, bancos centrales) parecía algo positivo porque serían menos proclives a ser capturados por las presiones políticas nacionales y podrían ser más imparciales. En resumen, había un consenso en que «más Europa» era mejor para el país.

Sin embargo, el propio proyecto europeo comenzó a dar signos de agotamiento con los estrechos márgenes de aprobación de Maastricht o cuando Francia y Países Bajos tumbaron en plebiscitos el Tratado Constitucional. A izquierda y derecha fueron surgiendo voces cada vez más críticas con la integración. Parece una pauta generalizada que la gestión de la globalización, en cuyo entorno se enmarca la UE, causa tensiones importantes. El lema de «la Europa de mercaderes y banqueros» fue calando, mientras que se solapaba con debates sobre el déficit democrático de la UE y otros, más o menos soterrados, sobre la libre movilidad de personas. El chauvinismo del estado del bienestar, que quiere restringir las ayudas sólo a los del país, el temor a la pérdida de las identidades nacionales y los cada vez más críticos con el *establishment* europeo fueron abriéndose paso a principios de los años 2000.

En todo caso, a partir de la crisis económica y las intervenciones de la Troika en la zona euro, se llegó a un nivel completamente nuevo de politización del espacio europeo. De hecho, durante estos años la insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la Unión ha marcado niveles históricos en todos los países miembros, tanto deudores como acreedores, por razones contrapuestas, reavivando el debate sobre la gobernanza de la UE. Hay consenso entre los economistas en que la creación de un área monetaria sin una unión fiscal fue un craso error, pero es complicado desandar el camino. En cualquier caso, se trata de un fallo que ni siquiera ha permitido legitimar decisiones tecno- ▶

LA PREGUNTA ES CÓMO CONSEGUIR QUE EL PROYECTO DE LA UNIÓN EUROPEA RECUPERE IMPULSO POLÍTICO. AUNQUE EL CUADRO PRESENTADO ES COMPLEJO, TAMBIÉN HAY SEÑALES ESPERANZADORAS EN EL HORIZONTE. EL PARLAMENTO, LA ÚNICA INSTITUCIÓN QUE ES ELEGIDA DIRECTAMENTE, HA IDO GANANDO EN IMPORTANCIA Y, EN PARALELO, LOS TEMAS EUROPEOS COMIENZAN A OCUPAR UN LUGAR DESTACADO EN LOS INFORMATIVOS.

críticas de acuerdo con sus resultados (las recetas de la Troika han sido criticadas hasta por el propio Parlamento Europeo). El resultado ha sido un complejo dilema agente—principal que supone gestionar dos rupturas al mismo tiempo: norte—sur y gobiernos—electores.

En un sistema representativo nacional los electorados de los diferentes países escogen a sus gobiernos para que cumplan un mandato y esperan que sean receptivos a sus demandas. Pero al mismo tiempo si el gobierno se desvía de sus políticas prometidas se puede ejercer rendición de cuentas y en un plazo determinado pueden echarlo votando a otro partido. Gracias a esta amenaza los gobiernos siguen los dictados preferidos por los votantes. Es decir, hasta cierto punto hay un componente inherentemente mayoritario. Sin embargo, cuando los países deben sentarse en el Consejo, los gobiernos nacionales son los de un país más que negocia con el resto y, fruto de ello, surge un acuerdo que debe ser respetado. Por lo tanto, se solapa el elemento consensual propio de un sistema intergubernamental, como pasa en cualquier Estado federal.

El problema es que, a diferencia de las primeras fases de la integración, ya no estamos ante meras decisiones técnicas, sino que hemos transferido políticas económicas con efectos distributivos, con ganadores y perdedores. Incluso decisiones aparentemente técnicas, como los tipos de interés del BCE, tienen un impacto diferente en las economías de los Estados miembros. En todo caso, dado que los acuerdos se negocian sobre la base de una correlación de fuerzas, los países acreedores (norte) son siempre más fuertes que los deudores (sur). Por lo tanto, este acuerdo genera una brecha dentro de Europa. Se trata de un juego de suma cero en el que unos países se imponen gracias a su fuerza relativa. Pero, además, los acuerdos en el seno de la Unión deben cumplirse y ello genera una ruptura entre los electores y los partidos gobernantes.

Esto conlleva que los gobiernos se vean forzados a aplicar políticas parecidas para honrar sus compromisos (anulan rendición de cuentas) y se desvíen de sus mandatos programáticos ante los electores (anulan receptividad). El resultado es una segunda fractura intrapais que crea tensión en los sistemas de partidos clásicos. Se trata, sin duda, de un diseño defectuoso que causa la ruptura norte—sur, que impregna el relato de la crisis y erosiona los sistemas políticos domésticos. Decisiones intergubernamentales abocan por lo tanto a una jaula de hierro

de la que es imposible salir airoso. «Sabemos qué hacer, pero no cómo ser reelegidos después», resumía Jean—Claude Juncker y, por más que la Comisión y actores dentro de Europa estén peleando por suavizar la vía intergubernamental, se trata del reconocimiento abierto de que la situación es complicada de sostener.

Quizá lo más llamativo es que no son solo los sistemas de partidos del sur de Europa los que se vienen abajo sino también, con mucha más violencia, los de los países acreedores con el auge del populismo xenófobo. Que lo hagan por la derecha o por la izquierda tiene que ver con la idiosincrasia e historia política de cada país, pero en todo caso hay turbulencias en toda Europa ¿Es posible suturar la herida entre dos relatos de la crisis y dos bloques de países europeos que han puesto fin a la convergencia entre sí? Desde luego parece complicado cuando los apoyos nacionales son cada vez más precarios, al menos en el corto plazo.

Un debate que ha cobrado fuerza a partir de esta doble brecha en Europa es el de la soberanía. Los partidarios de la integración comunitaria han insistido con frecuencia en que al transferir competencias a la UE, lejos de vaciar soberanía a los Estados, lo que se logra es ganarla. La razón es que no es lo mismo declarar ser soberano que ejercerlo en la práctica y que, en un mundo interdependiente, un Estado no es una isla aislada. Siendo esto así, por poner el ejemplo de la política monetaria, incluso cuando los países de la zona euro tenían su propia divisa, no eran autónomos para fijar el tipo de cambio. La España de la peseta dependía en la práctica de las decisiones del banco federal alemán, por lo que *de facto* distaba con mucho de ser soberana. La integración europea al menos da a este país un potencial asiento en el BCE para poder codecidir.

Así y todo, el hecho evidente es que el electorado no es sensible a este argumento y la idea del repliegue nacional cada vez cobra más fuerza. Este discurso es atractivo y entronca con el propio miedo de las sociedades europeas a desdibujarse en el mundo. En este sentido el Brexit, el aldabonazo definitivo a este modelo de UE, es indicativo de esos temores y de cómo el proyecto comunitario cada vez lo tiene más complicado para presentar batalla incluso en el seno de sus sociedades. La idea de volver a tener un Reino Unido soberano, la puesta en cuestión de un impacto económico negativo de la salida o el voto contrario a la inmigración fueron los ejes de una campaña bien ▶



Mingote. ABC, 1999 (exposición «Europa en viñetas» de la Asociación de Periodistas Europeos)

engrasada. Allí, como cada vez más intensamente en Europa, se volvió a manifestar la brecha generacional y un cambio profundo en cómo se vota en toda Europa.

Pues bien, el hecho es que con la salida del Reino Unido podríamos estar ante el primer caso práctico de soberanismo postmoderno. Es decir, un Reino Unido que busca ser soberano en el marco de unas relaciones intensas con la Unión e intenta cuadrar el dilema entre decidir todo lo posible desde Westminster con el beneficiarse de pertenecer al mercado común. Aún queda tiempo para ver cómo se vehicula todo este proceso pero es complicado no pensar que, a efectos prácticos, tanto entre negociadores europeos como británicos, hay quien se decanta por que ser independiente no tenga implicaciones prácticas y quien lo hace por que si las tenga con el máximo rigor. No debería olvidarse que referéndums semejantes ya se anticipan para Francia o Países Bajos y habrá un juego político sobre cómo señalar las implicaciones de tal salida.

Esta diferencia en el discurso sobre lo que es soberanía está teniendo implicaciones que no dan señales de recular. Eso sí, diferente es saber si aquellos desde la izquierda y desde la derecha que la sostienen podrán articularla una vez que lleguen al poder. Las expectativas que empujan a los partidos de uno y otro lado pueden marcar la diferencia. Para la nueva izquierda es particularmente complicado, una vez que llega al poder, revertir la desigualdad nacional y ganar autonomía en política económica en el marco de la gobernanza del euro. Sus políticas son difíciles de aplicar si no se asume en toda su crudeza el hecho de que se quiere salir de la moneda única y sus reglas internas, con todo el coste que ello implica. La vía que intentó inaugurar Syriza se vio dramáticamente truncada.

Sin embargo, la derecha populista, impulsada por el chauvinismo nacionalista, tiene muchísimo más espacio para gestionar desde el poder una restricción de las libertades o gestos de recuperación de la nostalgia nacional. Es la vía hacia la ▶

construcción de una democracia iliberal que algunos miembros de la UE ya reivindican y que revela de manera clara la impotencia de Europa para garantizar sus propios valores fundacionales intramuros. El paso más decisivo en ese sentido ha sido el que han dado los países de Visegrado (Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia): la reivindicación de un soberanismo desacomplejado y la llamada a frenar la integración a toda costa que se ve refrendada elección tras elección, una lucha entre valores cosmopolitas y universalistas de un lado y valores nacionalistas y autoritarios del otro. Este es un soberanismo que, a diferencia del de izquierdas, es perfectamente compatible con el modelo de globalización y capitalismo de Estado y que difícilmente se verá frenado, una vez llegue al poder, por sus propias contradicciones.

Un buen ejemplo para ver esta dinámica en acción ha sido la propia crisis de los refugiados. La UE cada vez comparte más fronteras con Estados fallidos o potenciales focos emisores de refugiados, pero no hay duda de que el método comunitario ha sido insuficiente para poder gestionarlo de manera ordenada. Al fin y al cabo, esta incapacidad es la que ha llevado a que los Estados hayan externalizado el control de los refugiados en Turquía. Las disensiones dentro de la Unión con un este receloso, una Alemania decidida a abrirse y una periferia europea que ni está ni se la espera han llevado a que la incapacidad de gestionar su política interna tenga implicaciones más allá de la UE. El poder blando que hacía de la Unión un polo de apertura democrática, como bien fue premiado con el Nobel de la Paz, brilla hoy con menos fulgor como resultado de su parálisis.

La pregunta es cómo conseguir que el proyecto de la Unión Europea recupere impulso político. Aunque el cuadro presentado es complejo, también hay señales esperanzadoras en el horizonte. El Parlamento, la única institución que es elegida directamente, ha ido ganando en importancia y, en paralelo, los temas europeos comienzan a ocupar un lugar destacado en los informativos. Hoy hablamos mucho más que nunca de la UE y de los países de nuestro entorno, la semilla incipiente de cierto demos transnacional. Eso sí, la cuestión estriba en cómo avanzar en dos líneas; la de conseguir que Europa pueda verse gobernada por coaliciones alternativas a izquierda y derecha (por lo tanto, quebrar la vieja lógica de la coalición entre conservadores, socialistas y liberales) y acomodar a países que quieren diferentes niveles de integración. Cómo, por lo tanto,

avanzar hacia partidos federales europeos y generar un colchón fiscal que salvaguarde el modelo europeo de bienestar.

Hoy los equilibrios políticos nacionales nos empujan cada vez más a pensar que, de abordarse una mayor integración, esta necesitará dos niveles. De un lado, los países del euro que, o bien son capaces de completar una unión fiscal o terminarán abocando a un progresivo descuelgue de sus miembros. Del otro, los países de una corona exterior, que mantendrán un trato privilegiado con la UE pero desde unos niveles de autonomía a la carta con los que se puedan sentir cómodos. Uno podría pensar que el empujón del Brexit podría implicar un avance notable al menos en el círculo interior de la UE, pero ni mucho menos parece el caso. Justamente es en los sistemas políticos de los Estados centrales donde más críticas hay al proyecto europeo, desde el auge de Alternativa para Alemania hasta el Frente Nacional francés, el Partido de la Libertad de Austria o el PVV de Wilders.

Ahora bien, las preferencias de los electores no están grabadas en piedra y se pueden modificar si los actores políticos proeuropeos son capaces de moverse más rápido y con mayor decisión que sus adversarios. Esto solo se puede hacer en la medida en la que puedan ofrecer un relato alternativo que salga del conflicto entre países miembros, se arriesguen a invertir capital político en la Unión y, además, sean capaces de ofrecer un modelo social europeo en el que la mayoría de la ciudadanía pueda sentirse cobijada de nuevo. Si no son capaces de invertir en ello, el destino de la UE será sumirse en una lenta decadencia parecida a la del viejo Imperio romano germánico, una unión de Estados solo de nombre, a merced de las potencias emergentes de la periferia. ■

.....

Europa post-Brexit

SALVADOR LLAUDES

Investigador del Área de Europa en el Real Instituto Elcano. Máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid y máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática. Ha sido visiting scholar en el Colegio de Europa.

EL REFERÉNDUM Y SU INESPERADO RESULTADO

Europa se levantó la mañana del 24 de junio pasado con la sensación de haber vivido un terremoto de dimensiones nunca antes conocidas en la historia del proyecto comunitario. Por vez primera alguien abandonaba el barco. Y, además, por voluntad propia, nada que ver con las amenazas del verano anterior, cuando parecía inevitable el Grexit o salida de Grecia de la Unión Europea.

La apuesta de Cameron para resolver de una vez por todas la relación británica con la Unión Europea le salió mal. Una vez más (como en el caso de la reforma electoral o el de Escocia) recurrió al instrumento plebiscitario convencido de que volvería a vencer su tesis. No obstante, ni los resultados de su negociación con Bruselas, que dieron forma al acuerdo de febrero con los restantes jefes de Estado y de Gobierno de la UE, ni su repentina conversión a un europeísmo acérrimo resultaron creíbles para su electorado, que le castigó en las urnas por ello. Ni la mayoría absoluta que había logrado un año antes le libró del destino que le tenía reservado el referéndum: una indeseada salida del número 10 de Downing Street.

El estrecho margen del resultado (apenas el 51,9% votó a favor de la salida, mientras que el 48,1% lo hizo a favor de la permanencia del Reino Unido en la UE) provocó que durante algunas semanas cupiesen dudas acerca de lo que iba a suponer la decisión de los británicos. Sin embargo, tras el «Brexit significa Brexit» de la flamante nueva primera ministra, Theresa May, y, sobre todo, después de sus palabras en el congreso tory de otoño de 2016, parece que el horizonte se aclara para todos.

De esta forma, todo indica que en primavera de 2017 se producirá la (tan solicitada por parte de sus socios europeos)

activación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, que regula desde 2009 cómo se produce la salida de un miembro de la Unión. Desde el momento de activación del artículo ambas partes disponen de hasta dos años (que son prorrogables en caso de existir unanimidad del Consejo Europeo) para ponerse de acuerdo en cómo se cierra la salida del Reino Unido.

Con este acuerdo de salida, no obstante, no concluyen ni mucho menos las negociaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea, puesto que se habrá de articular el nuevo marco de relaciones entre las dos partes. Esto dependerá en primera instancia de la visión que se imponga en el Reino Unido de cuál debe ser el vínculo con la UE, y después de cuánto esté dispuesta, una Unión Europea inmersa actualmente en sus propios problemas y complejidades internas, a ceder ante las demandas británicas.

Por el momento se imponen las voces que reclaman un control estricto de las fronteras con el que limitar la inmigración, por entender el Gobierno británico que se trata de la principal demanda que han hecho sus ciudadanos con su voto en el referéndum. Si esta es finalmente la posición de partida británica, ello provocará que un *hard* Brexit o Brexit duro sea lo que finalmente se acabe produciendo. Esto significaría que los vínculos con la UE se aligerarían de tal forma que apenas se formalizaría un tratado de libre comercio.

En el otro extremo estaría el conocido como *soft* Brexit o Brexit suave. Si el Reino Unido se inclinase por esta posibilidad podría seguir disponiendo de acceso al Mercado Interior comunitario, de forma similar a lo que sucede en la actualidad con Noruega, país que para ello tiene que aceptar las normas provenientes de Bruselas sin capacidad de moldearlas, además ▶



de pagar una contribución considerable al presupuesto comunitario y aceptar las cuatro libertades fundamentales, incluyéndose la libre circulación de trabajadores.

Veremos cuál es la visión que se impone. Lo que parece claro, en cualquier caso, es que la prioridad número uno de los británicos en estos momentos son las negociaciones con la Unión Europea para su salida del proyecto comunitario. Así lo entiende al menos la primera ministra y por ello está retrasando todo lo que puede la activación del artículo 50. May considera que su país necesita un período de reflexión previo en el que implicar a los distintos sectores interesados. Una vez implicados ya podrá activar el artículo 50, siempre que sea el momento político adecuado, por lo que no se deben descartar posibles adelantos o atrasos inesperados. En ese momento habrá de tener a su disposición un equipo de negociación (para lo que se están llevando a cabo numerosas contrataciones) lo suficientemente válido para estar a la altura.

Pero en el otro lado de la mesa de negociación los británicos se encuentran con unos socios para los que el Brexit no es, en absoluto, la prioridad número uno. Y esto provoca una asimetría que beneficia a los europeos, pero ante la cual no deben

mostrar suficiencia ni revanchismos, evitando declaraciones catastrofistas o con posibles lecturas vengativas como las que vimos a lo largo de la campaña del referéndum por parte de líderes tan destacados como Schulz, Tusk o Juncker.

LAS PRIMERAS RESPUESTAS DE LA UE

Estos mismos líderes, no obstante, han demostrado inteligencia al enfrentarse al resultado del plebiscito. Destacan especialmente los esfuerzos de Tusk por limar diferencias entre unos Estados miembros que, probablemente, se encuentran en el momento de mayor divergencia de las últimas décadas en cuanto a qué significa el proyecto y a cómo avanzar. En este sentido, fue un golpe de efecto la convocatoria de una primera reunión en Bruselas ya en el mes de junio en la que no estaba invitado el Reino Unido. En dicha reunión se acordó seguir con esta fórmula, posteriormente repetida en Bratislava en el mes de septiembre.

Había muchas expectativas respecto al resultado de la cumbre de Bratislava. A ello ayudaba, en primer lugar, la propia necesidad de la UE de respuestas rápidas tras el Brexit; ▶

ES CIERTO, EN CUALQUIER CASO, QUE LA SITUACIÓN ES UNA DE LAS MÁS COMPLEJAS DE LA HISTORIA DE LA UE, Y QUE, POR TANTO, LA RESPUESTA TIENE QUE VENIR DE LA MANO DE UNA REFLEXIÓN COMPARTIDA, EN PROFUNDIDAD Y QUE NO CAIGA EN LA AUTOCOMPLACENCIA. EN CASO CONTRARIO, ES FÁCIL QUE LAS FUERZAS EUROESCÉPTICAS CONSIGAN SEGUIR ATRAYENDO VOTANTES A SU CAUSA.

en segundo, la ronda de contactos que habían llevado a cabo tanto Tusk como Merkel con otros líderes europeos; en tercero, la multiplicidad de reuniones en tan distintos formatos como el G3 italo-franco-alemán, el G6 de los Estados fundadores, el grupo de Visegrado, o el de países del Mediterráneo auspiciado por Tsipras; en cuarto y último, el discurso de Juncker en el estado de la Unión, apenas días antes de la cumbre de Bratislava, muy alejado del tono que tuvo el año pasado y muy influenciado por las posiciones de los jefes de Estado y de Gobierno.

No obstante, y como suele suceder cuando hay demasiadas expectativas, la reunión acabó sin grandes resultados. En la conocida como «declaración de Bratislava», documento resultante de lo acordado en la cumbre, aparece una hoja de ruta sin demasiados hitos destacables, más allá de la voluntad por «hacer que la UE de los veintisiete sea un éxito» y del reconocimiento de la necesidad de mejorar la comunicación entre Estados miembros e instituciones y, sobre todo, con los ciudadanos. Eso sí, se emplaza a los jefes de Estado y de Gobierno a marzo de 2017, fecha en que se celebra el 60 aniversario de los Tratados de Roma, para seguir avanzando en el proceso de reflexión y para dar cuenta de los avances.

No hay ni rastro de las novedades que se suponía iba a haber en el ámbito de la defensa. Las alusiones a cuestiones que preocupan especialmente a los europeos como la seguridad interior o el desempleo juvenil son muy vagas. Y, por otra parte, tampoco hay nada especialmente concreto sobre cuestiones estratégicas tales como la negociación de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) o la Unión de la Energía. En cambio, sí se pide avanzar en la política migratoria común, pero sin entrar en demasiados detalles al margen de la necesidad de que no se vuelvan a producir flujos incontrolados; también, se pide el restablecimiento de Schengen y que se garantice el control de las fronteras exteriores, junto con la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Es cierto, en cualquier caso, que la situación es una de las más complejas de la historia de la UE, y que, por tanto, la respuesta tiene que venir de la mano de una reflexión compartida, en profundidad y que no caiga en la autocomplacencia. En caso contrario, es fácil que las fuerzas euroescépticas consigan seguir atrayendo votantes a su causa. Su propuesta de soluciones sencillas ante problemas complejos está siendo garantía de éxito

en los últimos años. Quizás la prueba más reciente de ello sea precisamente el resultado en el referéndum británico. Por todo esto, es más importante que nunca la unidad en la toma de decisiones.

LA BATALLA POR DELANTE

La Unión Europea ha de prepararse para lo que viene, aunque conviene no caer en catastrofismos. Los europeístas tienen que demostrar a la ciudadanía que la UE es útil para sus vidas, que ser parte de un espacio supranacional aporta realmente un valor añadido. Para ello, el foco tiene que estar tanto en la realización de políticas concretas que tengan un impacto en el día a día, como en la construcción de una nueva narrativa que no renuncie al principio de «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», aunque no necesariamente eso signifique una unión política. Dicha narrativa debe poner en valor no solamente la construcción de un espacio de paz como es la UE, sino la revitalización de los valores europeos, incluyendo el respeto a las minorías, los derechos humanos y la solidaridad. Asimismo, ha de buscar también lograr una mayor cohesión social que reduzca las divergencias entre los Estados miembros y la desigualdad entre los ciudadanos.

A corto plazo es cierto que el calendario electoral no ayuda a tener un proceso de reflexión tranquilo. En diciembre se producirá la repetición de las elecciones presidenciales en Austria (donde el candidato de extrema derecha tiene muchas opciones de hacerse con la Presidencia del país) y el referéndum constitucional en Italia (donde, en caso de no lograr la victoria Renzi, podría desatarse una crisis institucional importante, al haber ligado este su futuro al resultado del citado plebiscito). En primavera, se producirán las elecciones parlamentarias en Países Bajos (donde el eurófobo Geert Wilders tiene grandes opciones de vencer, aunque pocas de gobernar) y las presidenciales en Francia (donde la sorpresa sería que Marine Le Pen no llegase a segunda ronda). Por último, en septiembre, se celebrarán las elecciones parlamentarias en Alemania (y aquí el partido Alternativa por Alemania tiene bastantes posibilidades de acabar conquistando la tercera plaza, sobre todo si el debate migratorio sigue en las mismas coordenadas).

Una Europa post-Brexit entregada a las fuerzas euroescépticas se vería muy debilitada. Internamente, costaría mu-▶

cho más esfuerzo llegar a acuerdos entre países, sobre todo en lo referido a políticas en las que es imprescindible compartir información y/o ceder soberanía, como son las cuestiones de seguridad o las referidas a la inmigración. Externamente, vería cómo su peso en el exterior menguaría, ya que debido a sus disensos internos sería percibido como un actor sin mucho que decir en la escena internacional.

De todas formas, no es cuestión de caer en la ingenuidad. Ya en la actualidad la UE sufre de muchos de estos problemas, aunque siempre puede ser peor. El estallido de la crisis económica (y su gestión posterior) ha demostrado la veracidad de esta afirmación. No solamente no se ha conseguido solucionar el problema (aunque la situación ha mejorado levemente en los últimos tiempos), sino que se ha producido un aumento de la desconfianza entre los socios comunitarios y los ciudadanos europeos, la desafección hacia el proyecto ha alcanzado cotas muy negativas y, como corolario de esto, se ha producido el ya mencionado ascenso de los populistas euroescépticos.

Muchos de ellos han logrado llegar a cotas de apoyo popular nunca antes alcanzadas, sea dentro del gobierno o del parlamento, desde países como Dinamarca o Finlandia hasta países como Hungría o Polonia (ambos planteando, además, retos liberales a la Unión Europea). Esto ha tenido un claro impacto también en la visión de dichos países acerca del proyecto comunitario, y de algunas políticas en concreto.

Destaca sobremanera en este sentido la respuesta a la crisis de refugiados que estalló el pasado año y que puso contra las cuerdas a una de las políticas sacrosantas de la UE, como es la de Schengen. La realidad de hoy es que, a pesar de que el discutible acuerdo con Turquía está teniendo sus frutos, la crisis se encuentra lejos de tener una solución definitiva. Tampoco ayuda en este sentido la falta de implementación de las propuestas de la Comisión, elaboradas con una buena voluntad que se está mostrando incapaz de doblegar a los Estados que no las quieren aplicar.

TRES POSIBLES ESCENARIOS PARA EL FUTURO

Hacer predicciones para el futuro es, por definición, poco científico. No obstante, sí se pueden seguir tendencias y a partir de las mismas establecer escenarios—marco que sirvan de referencia para lo que pueda suceder en el futuro. En esta ocasión, se muestran tres escenarios alternativos que hay que entender como tipos ideales, presentados sin ningún ánimo de exhaustividad.

El primer escenario sería el positivo para todos aquellos que ven el proyecto comunitario con buenos ojos, y que consideran que es necesaria una mayor integración, sobre todo en políticas concretas como pueden ser la migratoria, la energética o la fiscal. Según este escenario, el proceso de reflexión iniciado tras

el resultado del referéndum británico y potenciado a partir de la cumbre de Bratislava seguiría sus pasos de forma firme, lenta y segura. En este escenario no habría que lamentar victorias de fuerzas que rechazan el proyecto comunitario en el próximo ciclo electoral. Bajo los auspicios del presidente del Consejo Europeo y junto al Parlamento y la Comisión Europea se lograrían avances significativos en el proceso de integración, encaminados a lograr resultados tangibles para los ciudadanos y a cambiar la tendencia pesimista de los últimos años. Ni siquiera en este escenario, que es el de mayor integración, se hablaría de una unión política para la que no parece haber apetito.

El segundo escenario es el pesimista para el futuro de la Unión. Algún accidente electoral (no tienen por qué ser varios) se produciría en uno de los Estados fundadores y ello podría llevar, en última instancia, a la descomposición de la Unión Europea, acabando con el experimento comunitario. Según este escenario, las diferencias mostradas durante el proceso de reflexión, con visiones muy distintas de lo que debe ser el presente y también el futuro de la Unión, acabarían provocando tales fricciones que el proyecto no saldría indemne. Así pues, la siguiente crisis que se produzca en el continente, ya sea en forma de crisis económica, de refugiados o de seguridad, provocaría tales tensiones que acabaría por ser el detonante definitivo del final la UE.

El último de los escenarios contempla la posibilidad de que tanto la salida británica de la UE como la dinámica interna del propio proyecto comunitario lleven a la necesidad de renunciar a considerar la UE como un único proyecto (con algunos *opt-outs* para determinados Estados). Según este escenario, la dinámica del proceso de reflexión acabaría demostrando que las visiones de muchos de los Estados miembros están enfrentadas radicalmente. No obstante y en aras de impedir una ruptura traumática, los distintos países del club, en colaboración con las instituciones comunitarias, acabarían reconociendo la necesidad de establecer una división clara en dos grupos diferenciados: por un lado, un núcleo de países en torno a la eurozona que compartirían la visión de que es necesaria una mayor integración para poder sostener el estado de bienestar y ser relevantes en el mundo; por otro, un grupo de países que se encontrarían fuera de ese núcleo y participarían de algunas políticas europeas, pero no de todas. Entre los mismos podrían encontrarse países que no son parte de la UE, como Noruega o Suiza, países que están en proceso de marcharse, como el Reino Unido, y otros países que formen parte de la Unión pero que no busquen una mayor integración. □

¿Profundización o renacionalización en la UE? El nuevo papel de los Gobiernos

IGNACIO MOLINA

Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid. Es doctor por esa universidad, máster en Ciencias Sociales (Instituto Juan March, Madrid), máster en Derecho Europeo y licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y Sociología (Universidad de Granada).

Los análisis políticos y politológicos más superficiales sobre la UE tienden a simplificar el proceso de integración europea, presentando sus desarrollos de forma lineal y analizando la relación entre los niveles estatal y supranacional como una suerte de competición no cooperativa de suma cero. Es decir, como un juego (o incluso una batalla) en la que las instituciones europeas habrían ido ganando competencias progresivamente a costa de las instituciones nacionales, condenadas a perder ámbitos de poder de forma inversamente proporcional. Y así, si al final se suma el total de ganancias que ha obtenido Bruselas en todos estos años y se restan las pérdidas de poder en las veintiocho capitales el resultado sería exactamente cero. El poder político se entiende, por tanto, como una categoría con cantidad fija. Los Estados lo transfieren y, en consecuencia, la Unión los va vaciando. La situación sería *win-lose*.

Es un enfoque reduccionista que no solo captura mal la auténtica realidad que subyace a la UE, sino que además le hace un terrible daño. De hecho, la narrativa euroescéptica, con la ayuda de aparentes ropajes democráticos, ha construido desde los años noventa una argumentación relativamente convincente a partir de esa lógica de suma cero. Y como resulta que la Comisión o el Consejo son órganos de funcionamiento opaco y burocrático, en donde se usan veintitantos idiomas, habría entonces que proteger el más cercano y aparentemente virtuoso nivel nacional, colocando un dique a la tentación de otorgar más poderes a la Unión. En la versión suave, esta defensa de los poderes estatales se ha plasmado en la aparición del llamado control de la subsidiariedad que obliga a que cualquier nueva iniciativa europea en los ámbitos compartidos demuestre el valor añadido de esa actuación sobre el ámbito nacional y asegure que la intervención es la mínima indispen-

sable. En una variante algo más intensa, esa reciente obsesión por marcarle el terreno a los eurócratas (*sic*) ha llevado, a partir de 2012, a que algunos se hayan embarcado en ejercicios de revisión del *balance of competences* (Reino Unido o Países Bajos) o a jurisprudencias constitucionales extremadamente celosas de la *Kompetenz-Kompetenz* (Alemania). En sus versiones abiertamente agresivas, la patología se traduce de forma fatal en la insubordinación frente a las instituciones invocando directamente al pueblo (Hungria o, hasta cierto punto, Grecia) y en la trampa apelación exitosa al *take back control* (Brexit).

Si se quiere entender de verdad el proceso de integración, tanto desde una visión más política (o de relato) como académica (o de observación), hay que desechar esas ideas tan simplistas de la suma cero y recuperar el enfoque de la suma positiva. No solo por ser analíticamente mucho más convincente, puesto que Estados con una larguísima historia detrás y gobernados por actores racionales no habrían aceptado nunca el suicidio si ese fuera el destino que les esperaba al final del camino, sino porque resulta el único medio de evitar un debate intoxicado por los populismos nacionalistas que se alimentan de la falsa idea de que recuperando soberanía en el nivel estatal se está en mejores condiciones de avanzar en prosperidad o seguridad. La integración europea será *win-win* para la propia Unión y sus miembros... o simplemente no será. Porque si fuese verdad, que además no lo es, que todo esto conduce a la desaparición o simplemente a la subordinación de los Estados que la componen frente a una suerte última de destino federal, la aventura estaría condenada al fracaso.

Quede claro. Los Estados se han embarcado en este proceso porque, como señalan los teóricos intergubernamentalistas más inteligentes, les trae cuenta precisamente para ser rescatados ▶

LA CUESTIÓN CONSISTE AHORA EN RECUPERAR EL RELATO GANADOR (QUE ADEMÁS TIENE RAZÓN) QUE PRESENTA A LA UE COMO UN JUEGO COOPERATIVO, EN EL QUE AMBOS NIVELES Y TODAS LAS PARTES GANAN O, AL MENOS, HAN DE GANAR.

del declive y hacer posible que sigan controlando el ejercicio del poder en un continente interdependiente y en un mundo globalizado. Un gobierno nacional no pierde poder con la integración sino que, al contrario, gana margen de influencia para abordar asuntos cuya escala trasciende obviamente la escala del territorio nacional. Y así las otras potencias, los mercados y sus propios ciudadanos ven más creíble a los Estados que se suman al proyecto, también aumenta la capacidad de controlar a sus vecinos para que se comporten de forma cooperativa y por último los costes de negociación para tomar decisiones colectivas se reducen drásticamente. Incluso desde la otra gran escuela teórica de la integración (el neofuncionalismo), que a veces se ha caricaturizado como ingenua por ser demasiado afín a los postulados europeístas, se defiende la misma idea: el Estado necesita, por encima de todo, cumplir sus funciones de prosperidad y seguridad de forma que en determinados ámbitos donde el pequeño aparato estatal se ve superado, y que van creciendo por un fenómeno de derramamiento o desborde incremental desde un sector a otros, tiene que perseguir esos objetivos con fórmulas de integración regional. La discrepancia teórica no radica, por tanto, en si la UE está o no en contra de los Estados, puesto que ninguna aproximación rigurosa puede postular tal cosa, sino en los efectos a largo plazo que tiene el proceso de compartir decisiones y que lógicamente van transformando el paradigma clásico del Estado nación hacia otro distinto y relativamente incierto.

Por todo lo anterior, la cuestión consiste ahora en recuperar ese entendimiento y también el relato ganador (que además tiene razón) que presenta a la UE como un juego cooperativo, en el que ambos niveles y todas las partes ganan o, al menos, han de ganar. Alternativamente, y aquí está la clave, un juego en el que eso no se produzca llevará a que ambos niveles y todas las partes salgan perdiendo porque el juego esté condenado al fracaso. La suma negativa condena el proyecto a la muerte segura y la suma cero solo le asegura una vida efímera. Solo habrá integración, casi por definición, si se afirma una suma no nula o positiva que sea sostenible en el tiempo. Desde los años cincuenta a los noventa esa situación *win-win* se alcanzó de forma muy exitosa porque la construcción del mercado común, transmutado luego en mercado interior, multiplicaba el bienestar, garantizaba la paz y reforzaba a la vez las capacidades institucionales de los Estados y de las entonces llamadas Comunidades Europeas; y todo eso sobre la base legitimadora de un consenso permisivo en la ciudadanía. Es evidente que a

partir del Tratado de Maastricht ese círculo virtuoso, si bien ha seguido funcionando, ha tenido menos éxito: el crecimiento se estanca, la percepción de inseguridad aumenta (mientras la memoria al miedo de la Segunda Guerra Mundial se aleja), las opiniones públicas se muestran más distantes e incluso acusan a la Unión de ser el instrumento ordoliberal para reformas estructurales impopulares o el mecanismo tecnocrático para reducir el debate democrático y la rendición de cuentas. Y, en paralelo al surgimiento del discurso populista eurófobo, algunas instituciones respetables del nivel nacional (los parlamentos, los tribunales constitucionales o los jefes de Estado) deciden también alzar la voz contra el exceso de Europa que supuestamente viene a vaciarles de contenido.

La propia Unión, en cuyo corazón se encuentran (como no puede ser de otro modo) los Estados, no ha podido protegerse de esta impugnación y se ha contaminado de autoculpa optando por la autocensura a la hora de iniciar nuevas políticas, por el minimalismo regulatorio o por prácticas abiertas de coordinación que fuesen consideradas más aceptables por parte de los celosos garantes de la subsidiariedad. La Comisión se afana ahora en realizar detalladísimas evaluaciones previas y posteriores del impacto de cualquier iniciativa mientras el Tribunal de Luxemburgo ha adoptado una línea de autocontención clara. La línea es la siguiente: «*at European level only when necessary, at national level whenever possible*» y al final se ha ido sucumbiendo también al declive del método comunitario, cada vez más desplazado por la toma de decisiones intergubernamentales. Y, desde luego, la profundización en la integración resulta hoy implantable, el «*ever closer Union*» puede replantearse y ya no es tabú examinar la posibilidad de renacionalizar ciertas competencias. Se asume de forma dócil la tesis de la suma cero y se acepta, además, que los Estados hacen lo correcto al proteger sus poderes.

El problema es que, claro, al final los principales perjudicados de traicionar la lógica de la suma positiva son los mismos Estados que la han propiciado, que funcionan peor sin la ayuda que les supone el nivel supranacional. Y no hace falta aclarar que tal deriva tampoco beneficia en nada a la UE como tal. Por ejemplo, si se opta por derecho blando, de interpretación flexible, en vez de por reglas claras y de estricto cumplimiento, el *free-riding* que puedan practicar otros Estados y actores que se aprovechen de esa falta de rigor les acabará perjudicando y creando una incertidumbre general que resta credibilidad ▶



Caín. *La Razón*, 1999 (exposición «Europa en viñetas» de la Asociación de Periodistas Europeos)

y provoca transacciones más costosas a la hora de decidir. Y si no se quiere aumentar el presupuesto europeo ni un céntimo, en base a consideraciones de cálculo contable nacional cortoplacista, será mucho más difícil realizar las ventajas de las economías de escala en muchos ámbitos.

Pero entonces, ¿cómo podría retomarse una dinámica virtuosa de suma positiva teniendo en cuenta la debilidad actual de la UE para impulsarla y las reticencias nacionales para aceptarla? Ciertamente no es sencillo, pero un terreno con grandes posibilidades, y conectado con esa idea difusa de la *good governance* y de la «mejor Europa» (que ha venido para desplazar a la de «más Europa») puede residir en que la Unión dedique más explícitamente sus esfuerzos a reforzar a los Gobiernos de los Estados. Sí, exacto. No a vaciarlos o erosionarlos (cosa que, por lo demás, no ha hecho nunca) sino a fortalecerlos. Y ahora, en vez de hacerlo por la vía indirecta de las políticas públicas comunes y de los incentivos del mercado, abordarlo de forma más expresa ayudando a que los aparatos gubernamentales y administrativos de sus miembros sean mejores. Si la UE ayuda a controlar la corrupción, mejorar la eficacia de la burocracia nacional y asegura la aplicación del Estado de derecho, estará haciendo lo contrario de lo que se entiende como debilitamiento del nivel nacional. Y, por otro lado, a la vez que ella misma se retroalimenta en este esfuerzo de desarrollar buenas prácticas y ayudar a su difusión y cumplimiento, habrá conseguido

reconectar con los ciudadanos. Al fin y al cabo, estos tienden a considerar en casi todos los Estados miembros que se puede confiar menos en el nivel nacional que en el europeo. Es más, el claro vínculo existente entre lo que supone la reforma modernizadora del aparato gubernamental—administrativo y el crecimiento, la competitividad o la creación de empleo aconseja no perder más tiempo en explorar esta vía.

La Unión seguirá rescatando indirectamente a los Estados, ayudando a que sean más eficaces (con el mercado, el euro o la cooperación en otras competencias) pero ahora debería hacerlo también de forma directa. Sin necesidad, seguramente, de reformar los tratados. Pero asumiendo que profundizar en la integración no pasa hoy por ganar nuevos ámbitos, sino por restablecer ese equilibrio con los Estados y demostrar que, lejos de la idea de sustituirlos en el futuro, la UE existe para hacerles mejores y más fuertes. Para que sobrevivan, si bien transformados, y para que compartan ese futuro con el nivel supranacional. Sin jerarquías. Solo así se recuperará la confianza mutua entre instituciones comunes y Estados, entre ciudadanos y gobernantes. Gobiernos mejores y más fuertes en el sur y en el este de Europa (pero también en el norte, con lecciones a aprender y constante modernización) es lo mejor que ahora podría pasarle a Europa. ¿La UE vaciando los Estados? Pensémoslo dos veces. ■

Euroescépticos y extrema derecha: Europa ante el desafío populista

XAVIER CASALS

Doctor en Historia por la Universidad de Barcelona. Profesionalmente compagina la investigación histórica con la politológica y la docencia académica con la divulgación de la historia. Autor de diversas obras sobre la evolución de la ultraderecha.

La derecha populista ha asestado a la UE sucesivos mazazos en las urnas que cuestionan valores y objetivos tan importantes de la entidad como la libre circulación de personas la lucha contra la discriminación y la tolerancia. Las fuerzas de derecha consideradas euroescépticas y eurocríticas conocieron un claro avance en los comicios europeos de 2014, destacando los apoyos al Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP) con el 26.7% de los votos, al Partido Popular Danés (DF) con el 26.6%, al Frente Nacional (FN) francés con el 24.8% y al Partido Popular de Austria (FPÖ) con el 19.7%. Asimismo, en Hungría gobierna desde 2010 Viktor Orbán, cuya Unión Cívica Húngara (Fidesz) experimenta una deriva derechista, y desde 2015 lo hace en Polonia el reaccionario partido Ley y Justicia (PiS), que lidera Jaroslaw Kaczynski (ese año obtuvo el 37.7% de votos).

La crisis económica y los rescates que esta última comportó facilitaron el ascenso de estas formaciones. Diversos episodios de terrorismo islamista y el problema de los refugiados les insufló luego un renovado vigor. De hecho, según el último Eurobarómetro, las dos grandes inquietudes de la ciudadanía europea en 2016 son la inmigración (48%) y el terrorismo (39%),¹ temas estelares de la derecha populista. Así, no debe sorprender que la CDU de Angela Merkel vea emerger un serio rival en Alternativa para Alemania (AfD), una formación creada en 2013, que hizo bandera del rechazo al euro y ya está presente en diez de los 16 parlamentos regionales. Igualmente, el FPÖ austriaco aspira a ganar los próximos comicios presidenciales que deben repetirse tras celebrarse en abril de 2016, cuando obtuvo el 49.7% de votos.

No obstante, la cartografía de la derecha populista no es

uniforme ni en términos territoriales ni ideológicos. Por una parte, sus formaciones están ausentes en las instituciones de cuatro países «rescatados» o duramente afectados por la crisis (Irlanda, Portugal, Chipre y España) y su presencia es acotada en Grecia (7% de votos a Amanecer Dorado y 4,8% a Griegos Independientes, ANEL). Por ello no puede hacerse una asociación mecánica entre crisis económica y el ascenso de esta derecha.² Por otra parte, en los países del este (que no han conocido hasta ahora inmigración extranjera relevante), la extrema derecha se ha conformado de manera distinta. Según el politólogo Michael Minkenberg sus formaciones tienden a denunciar a Bruselas como centro de poder extranjero que reemplaza a Moscú, cuestionan los derechos de las minorías de sus países e introducen la revisión de fronteras en la agenda política.³ A la vez, los académicos Jean-Yves Camus y Nicolas Lebourg subrayan que esta ultraderecha refleja —entre otros aspectos— desconfianza del modelo social y económico occidental y su exaltación del pasado nacional se halla asociada a una concepción exclusivista de la nación «fundada sobre la etnia, la religión y la lengua».⁴ En esta área destacan el Movimiento por una Hungría Mejor (Jobbik) y la Alianza Nacional (AN) de Letonia, que en los comicios legislativos celebrados en ambos países en 2014 captaron respectivamente el 20.2% y el 16.6% de los votos, aunque existen otras fuerzas no negligibles, como el Partido Popular Nuestra Eslovaquia (L'SNS) (8% en las elecciones legislativas de 2016).

Las formaciones de este espectro político presentan perfiles muy distintos y es difícil establecer fronteras ideológicas nítidas en su seno: ¿Dónde acaba la derecha radical y empieza la ultraderecha? En el Parlamento Europeo, partidos que presentan relativas similitudes por su afán de limitar la inmigración y revitalizar las fronteras tienen distinta filiación: el ▶

LA DERECHA POPULISTA SE ERIGE EN DEFENSA DEL «HOMBRE DE LA CALLE»
ANTE LAS AMENAZAS DE LA GLOBALIZACIÓN, YA SEAN DE CARÁCTER ECONÓMICO,
POLÍTICO O CULTURAL. ALLÍ RESIDE SU ÉXITO.

UKIP colidera el Grupo Europa de la Libertad y la Democracia Directa (EFDD), Fidesz sin embargo pertenece al Partido Popular Europeo (EPP), PiS al Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), el FN colidera la Europa de las Naciones y de las Libertades (ENF) y Jobbik no pertenece a ninguno. Sin embargo, todas estas siglas canalizan temores y problemas que genera la globalización desde un prisma derechista o reaccionario y constituyen un mismo grupo de presión.⁵ A continuación exponemos las dinámicas que explican su crecimiento, su visión de Europa, su presencia en el Euro-parlamento y hacemos una reflexión sobre el impacto que en ellos puede tener el Brexit.

LA DERECHA POPULISTA: DE MARGINAL A CENTRAL

Aunque los buenos resultados que obtienen en las urnas estos partidos transmiten la sensación de configurar una oleada populista reciente, lo cierto es que experimentan una lenta institucionalización desde hace medio siglo. En 1973 ingresaron en el parlamento estatal el Partido del Progreso en Dinamarca (origen del actual DF) con el 16% de votos y el de Noruega (FrP) con el 5%, que agitaron la protesta fiscal y contra el *establishment*. Al exigir que las prestaciones sociales estuvieran limitadas solo para autóctonos configuraron un «chauvinismo del bienestar». Una década después, en los comicios europeos de 1984, el FN logró un 11% de sufragios y se integró en la escena gala. A la vez, el FPÖ austriaco (formación con un ala liberal y otra nacionalista) conoció un giro populista en 1986 bajo el liderazgo del difunto Jörg Haider y captó el 10% de votos ese año. Desde entonces, la derecha populista ha incrementado su presencia en las instituciones y se ha normalizado políticamente.

Desde esta perspectiva, vemos que la derecha populista europea ha conseguido afanzarse basándose principalmente en dos pilares de movilización: la afirmación de la «identidad nacional» y la protesta antielitista.

El discurso de la derecha populista es distinto al de la extrema izquierda, porque además de denunciar a las élites ante el «pueblo llano» por secuestrar presuntamente sus derechos políticos y sociales, también les denuncia por favorecer la inmigración y el multiculturalismo, constituyendo un imaginario «partido del extranjero» traidor a la nación, tal y como señala

el politólogo Pierre-André Taguieff. Este antielitismo asociado a la xenofobia proyecta un nuevo enemigo: el extranjero-invasor.⁶

En general, las fuerzas de este espectro ideológico quieren erigirse en defensoras del «hombre de la calle» ante las amenazas de la globalización: económicas (flujos migratorios, deslocalizaciones industriales, competencia comercial), políticas (cesiones de soberanía a entes supranacionales, notablemente la UE) y culturales (presencia del islam, multiculturalismo). El resultado es que conforman las fuerzas de oposición a la globalización de mayor éxito electoral.⁷

¿Qué dinámicas favorecen a la derecha populista? Si nos atenemos al análisis del lepenismo, efectuado por el también politólogo Pascal Perrineau, en su avance influye el impacto de cinco grandes fracturas. La económica, que opone a beneficiarios y perdedores de la globalización. La nacionalista, que opone a quienes desean ampliar la apertura internacional de la sociedad y sus detractores. La cultural, que confronta a partidarios de valores antiautoritarios y defensores de los tradicionales. La geográfica, que configura zonas desindustrializadas y marginadas de las integradas en una economía dinámica y global. Y la política, que opone a defensores de culturas de gobierno y a los desencantados con la política tradicional que apuestan por culturas antisistema.⁸ Es interesante ver cómo en buena medida estas fracturas detectadas en Francia afloraron también en Gran Bretaña en las zonas de voto favorable al Brexit.⁹

DE LA APOLOGÍA DE LA UNIDAD EUROPEA A LA DENUNCIA DE LA UE

En este marco, la crítica de la derecha populista a la UE asocia a las élites con el secuestro de derechos ciudadanos y de soberanía, como reflejó la «llamada a los patriotas» de Jean-Marie Le Pen en 2002:

«Mañana, la Europa tecnocrática y mundialista decidirá por vosotros como ya lo ha hecho en más del 50% de los casos. En materia de política comercial, fiscal o social como en materia de inmigración, de seguridad, de defensa o de diplomacia, otros decidirán en vuestro lugar. El futuro presidente no será más que un vago gobernador de provincia, privado de poderes y a sueldo de potencias extranjeras».¹⁰ ▶



Parlamento Europeo, miembros del Grupo Europa de las Naciones y de las Libertades (ENF)

Estas formaciones perciben por tanto a la UE como una estructura de poder al servicio de una oligarquía, que gobierna alejada de los ciudadanos. Su discurso ha exhibido hasta hoy distintos tonos y registros (que van desde el rechazo frontal a la UE, hasta su limitación de competencias pasando por la liquidación del euro) y se inflamó con las políticas de rescate de la eurozona.

De este modo, Timo Soini, el líder de Verdaderos Finlandeses (PS), logró en 2011 un 19% de los votos haciendo hincapié en que su país no debía pagar «por los errores de los demás», en alusión al rescate portugués. En 2012 el líder del FPÖ austriaco, Heinz-Christian Strache, se opuso al rescate de Grecia por «restar riqueza» a los austriacos y acusó al gobierno del país de «actuar como una secta de la UE». Igualmente, la AfD alemana se opuso a los rescates (definidos como una «colectivización de deudas ajenas») y afirmó que «los griegos sufren, los alemanes pagan y los bancos ganan».

Pero si bien las fuerzas de la derecha populista hacen bandera de la Europa de las patrias, estigmatizando la artificiosidad de la UE, paradójicamente el grueso de la ultraderecha exaltó el ideal de una Europa unida durante la Guerra Fría. En tal sentido, el ultraderechista estadounidense Francis Parker Yockey (1917-1960) publicó en 1948 *Imperium*, donde reivindicó una Europa unida de este a oeste, «desde Gibraltar al Cabo Norte y desde los promontorios rocosos de Galway hasta los Urales».¹¹ Su obra pasó inicialmente desapercibida, pero cobró posterior notoriedad en medios extremistas. Tales diseños paneuropeos tuvieron relativa continuidad, destacando el excolaboracionista belga Jean Thiriart, quien en 1963 fundó la organización transnacional Joven Europa (JE) y en 1964 editó *iArriba Europa! Una Europa unida: un imperio de 400 millones de bombas*, un

ensayo traducido a diversos idiomas y de impacto relevante en medios juveniles.

En él Thiriart criticó a los ultraderechistas defensores del Estado-nación, al considerarles un obstáculo a la unión de Europa: «Esta Europa de las patrias es, sencillamente, la adición momentánea y precaria de los errores y de las debilidades. (...) Los mezquinos nacionalismos se anulan unos a otros, como se anulan los valores algebraicos de signo contrario».¹²

Sin embargo, el fin del comunismo y el advenimiento de la globalización facilitaron una reinención del «mito Europa» en sentido contrario y el discurso de una Europa unida dejó paso al clamor por instaurar una Europa de las patrias que revertiera los pasos dados por la UE, mientras en Rusia los diseños políticos neoeurasiáticos trazados desde la ultraderecha han adquirido influencia notable.¹³ En definitiva, Europa ha conformado un mito movilizador que la extrema derecha ha adaptado a distintas coyunturas: si antaño soñó con una Europa unida, hoy denuncia a la eurocracia. De este modo, en 1992 Le Pen padre apeló a la unidad internacional de los ultranacionalistas con el lema «¡Patriotas de todos los países, uníos!». Pero articular este frente común de ultrapatriotas se ha revelado harto complejo.

UNA DIFÍCIL COEXISTENCIA EN ESTRASBURGO

La acción en el Parlamento Europeo de estas formaciones se ha caracterizado más por sus rivalidades y discrepancias que por su influencia política. Así, en 1984 ya se constituyó el Grupo Técnico de Derechas Europeas, más conocido como Grupo de Derechas Europeas (GDE). Lo lideró Le Pen padre ▶

SI BIEN LAS FUERZAS DE LA DERECHA POPULISTA HACEN BANDERA DE LA EUROPA DE LAS PATRIAS, ESTIGMATIZANDO LA ARTIFICIOSIDAD DE LA UE, PARADÓJICAMENTE EL GRUESO DE LA ULTRADERECHA EXALTÓ EL IDEAL DE UNA EUROPA UNIDA DURANTE LA GUERRA FRÍA.

(que en los comicios europeos de ese año cosechó 10 escaños) y reunió a diputados galos, italianos, helenos y del Ulster. Sin embargo, los resultados de las elecciones europeas de 1989 alteraron su composición. Como los nuevos diputados alemanes de los Republicanos (Die Rep) chocaron con los italianos por el contencioso histórico sobre Tirol del Sur, Le Pen eligió a los germanos como socios, aunque una crisis interna los dividió y acabó hundiendo al GDE.

Tras esbozarse diferentes diseños de alianzas europeas de modo infructuoso (como Euronat), en 2007 se articuló un nuevo grupo de este ámbito político en la Eurocámara: Identidad, Tradición y Soberanía (ITS). ITS unió a una veintena de europarlamentarios al ingresar aquel año en el hemiciclo ultraderechistas búlgaros y rumanos que se sumaron —entre otros diputados— a la italiana Alessandra Mussolini (nieta del *Duce*). Sin embargo, la agrupación solo duró de enero a noviembre y acabó con estrepitoso fracaso. Ello obedeció a que Mussolini criticó a los rumanos a raíz de un crimen cometido en Italia, afirmando que para ellos «romper la ley» se había convertido en «un modo de vida». Los cinco eurodiputados de esta nacionalidad abandonaron ITS, que devino inviable como grupo al no contar con el número mínimo de escaños.

En 2009 el UKIP abanderó la constitución del grupo Europa de la Libertad y la Democracia (EFD), coliderada por el UKIP y la Liga Norte (LN). Tras los comicios de 2014, sin embargo, la derecha populista y eurocrítica quedó polarizada entre ambos grupos. Uno fue el EFD, que fue reeditado con distinta composición y se denominó La Europa de la Libertad y Democracia Directa (EFDD) (46 escaños), codirigido actualmente por el UKIP y el italiano Movimiento 5 Estrellas (M5S), cuyo singular populismo protestatario lo hace difícil de encasillar políticamente. El otro fue Europa de las Naciones y la Libertad (ENF) (39 escaños) coliderado por el Frente Nacional (FN) y el Partido por la Libertad holandés (PVV). De esta forma el mayor contingente de diputados de derecha populista que ha conocido el Parlamento Europeo ha sido incapaz de aunar esfuerzos y constituir el tercer grupo en importancia del hemiciclo. Es más, el triunfo del euroescepticismo del UKIP y eventualmente del FN puede acabar comprometiendo la existencia de ambas formaciones, en la medida que es en Estrasburgo donde tienen peso institucional y no en sus parlamentos nacionales: el UKIP solo posee un diputado en la Cámara de los Comunes y el FN tiene dos en la Asamblea Nacional. Así

pues, desaparecer de la Eurocámara les puede comportar serios problemas organizativos, al perder una tribuna de visibilidad pública y una fuente de recursos.

EL IMPACTO DEL BREXIT

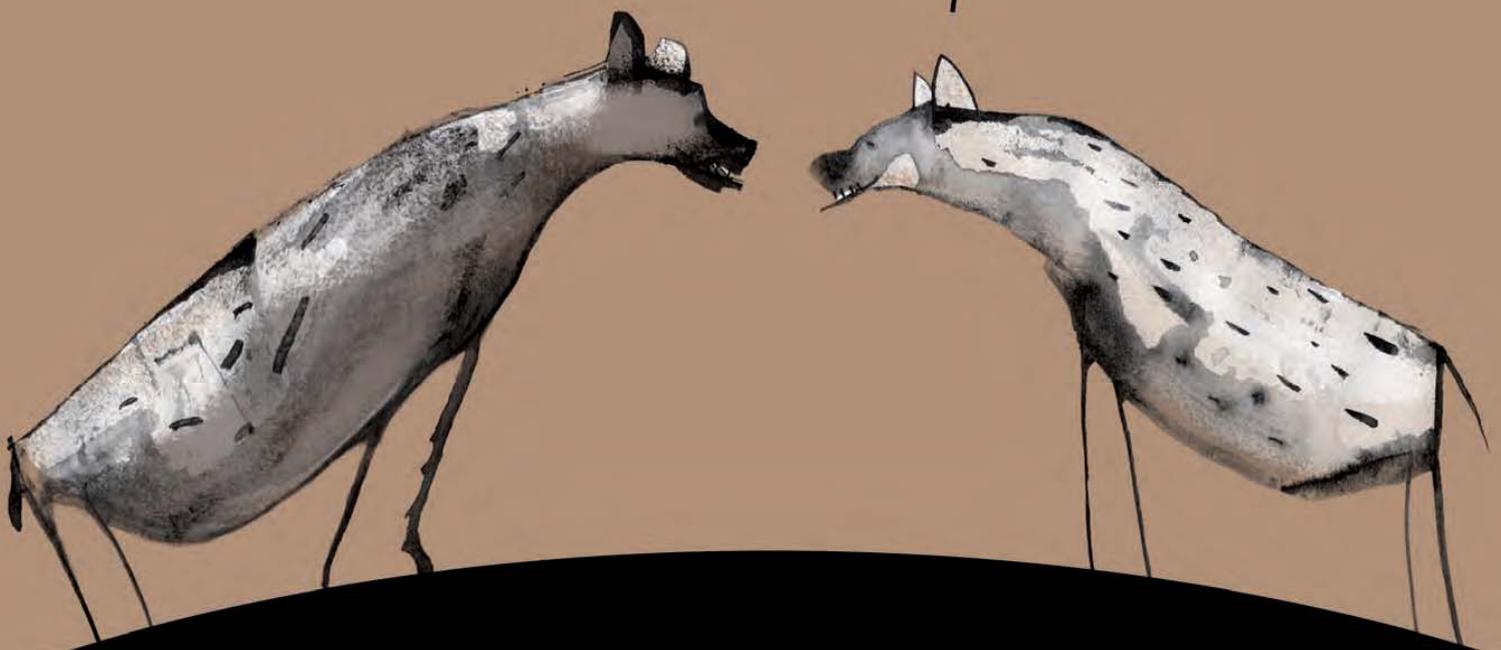
Por último, cabe preguntarse hasta qué punto el triunfo del Brexit en el referéndum celebrado en junio de 2016 y su impacto, podrá suponer una amenaza para la UE. Consideramos que a corto plazo es una victoria indiscutible de los detractores de la entidad y testimonia que la adhesión a este organismo puede tener un camino de retorno. Es cierto que el referéndum británico podría llegar a abrir las puertas a plebiscitos similares, reclamados notablemente por Marine Le Pen (que desea autoerigirse en «madame Freexit») y Geert Wilders, el líder del Partido de la Libertad holandés (PVV) que preconiza el Nexit. Las consecuencias del «efecto dominó» del Brexit son difíciles de prever, pero al no estar claro aún el presunto impacto favorable para el Reino Unido del abandono de la UE, cabe pensar que el electorado de otros países será prudente en las urnas, si finalmente se convocaran referendos al respecto. Sin embargo, este país creó un precedente importante al someter a un plebiscito sus vínculos con la UE.

Así lo puso de manifiesto el Gobierno húngaro en octubre al convocar una consulta planteando la cuestión siguiente: «¿Quiere que la Unión Europea tenga derecho a determinar una cuota obligatoria de ciudadanos no húngaros en Hungría sin el consentimiento del Parlamento?».

Pero el Brexit también tiene consecuencias fuera de nuestro continente que no deben soslayarse, estimulando también fuerzas populistas trasatlánticas: Donald Trump recurrió a Nigel Farage en agosto para animar su campaña, al creer que sus electores y los votantes eurófobos comparten una visión de Bruselas y Washington como centros de poder que secuestran derechos ciudadanos. Y el candidato republicano a la presidencia afirmó que votarle permitiría «redeclarar la independencia americana». De hecho, Farage y Wilders ya asistieron a la convención republicana que proclamó candidato a Trump en julio. También el líder de Liga Norte en Italia, Matteo Salvini, asistió a un mitin de Trump en abril, quien le deseó que fuera pronto primer ministro italiano. Por su parte, Marine Le Pen ha definido al magnate como «un hombre libre». ▶

DEBERÍAMOS CAMBIAR EL MITO DEL RAPTO DE EUROPA...
Y QUE LA HIENA NACIONALISTA FUESE QUIEN LA RAPTARA...

O LA POPULISTA... JE, JE...



Caín

En Australia un senador de Una Nación (ON), que captó el 4.3% de votos del Senado en los comicios federales de 2016, puso el Brexit como ejemplo a seguir para que el país abandonara la ONU protagonizando el Ausexit. Y es que el euroescepticismo o la eurofobia simbolizan la defensa de la soberanía de la patria en la era de la globalización, de ahí que la salida de Gran Bretaña de la UE pueda esgrimirse como un referente transnacional. En la esfera occidental, en suma, el Brexit reflejó que existe un discurso cada vez más parecido entre Europa y EE.UU. que amalgama ultrapatriotismo, antiinmigración, islamofobia, proteccionismo económico y denuncia del *establishment* como oligárquico y antinacional.

¿CONSTRUYENDO O DECONSTRUYENDO EUROPA?

En la Europa actual se revitalizan controles fronterizos con muros y valladares, numerosos temas de la ultraderecha se imponen en el debate político, parte de la derecha conservadora se afana en algunas regiones en competir con la popu-

lista y la UE manifiesta una clara falta de liderazgo ante retos complicados —como el de los refugiados sirios—, en un momento además de desafección ciudadana: sus instituciones son percibidas como «opacas, distantes, ineficaces, inadaptadas, paralizadas por los egoísmos nacionales y obsesionadas por la regulación legislativa».¹⁴

Ante tal panorama, para desactivar el atractivo que posee el mensaje de los críticos contra la UE no bastará con recurrir al miedo y enarbolar la disyuntiva «o nosotros o los populistas». Hace falta suscitar una adhesión activa y basada en el atractivo que la Unión ejerce en la ciudadanía. En caso contrario, aunque nunca lleguemos al extremo de ver la desintegración de la UE, quizá sí asistamos al retroceso silente de sus metas y valores, así como al alejamiento ciudadano que observa la UE desde la apatía y la indiferencia. En este marco, la derecha populista podría presionar para abandonar este organismo o renegociar «a la carta» la pertenencia de sus Estados miembros, con el riesgo de diluir el sentido y fines esenciales de la Unión Europea en los próximos 30 años. □

NOTAS

1. P. Morillas, “¿Qué esperar de Bratislava?”, *Agenda Pública* (15/IX/2016). Accesible en <http://agendapublica.es/que-esperar-de-bratislava/>
2. Véase al respecto C. Mudde, “The Far Right and the European Elections”, *Current History*, Vol. 113 Iss. 761 (2014), pp. 98-103
3. Véase M. Minkenberg, “Le retour du passé? La Droite radicale en Europe de l’Est aujourd’hui”, a VV.AA., *Les extrêmes droites en Europe: Le retour? Actes du colloque du 5 novembre 2010 (Les Cahiers du CEVIPOF)*, 53, abril 2011), pp. 37-38.
4. J.-Y. Camus y N. Lebourg, *Les droites extrêmes en Europe* (Seuil, París, 2015), pp. 280-281.
5. Se ha señalado su influencia en el lenguaje y los temores visibles en la cumbre de Bratislava de la UE. Véase X. Vidal-Folch, “A Saturno lo devoran sus hijos”, *El País* (17/IX/2016).
6. P.-A., *Taguieff, L’illusion populiste* (Berg International, París, 2002), pp. 132.
7. C. Mudde, “Globalización y reacción populista”, en L. Vilalta (ed.), *La extrema derecha en Europa* (Temas Clave-Historia y Vida, Barcelona, 2002), pp. 103-111.
8. P. Perrineau, *La France au Front. Essai sur l’avenir du Front National* (Fayard, París, 2014), pp. 103-171.
9. R. Ramos, “Gran Bretaña se parte en dos”, *La Vanguardia*, (25/VI/2016).
10. J.-M. Le Pen, “L’Appel aux patriotes”, *National Hebdo*, 927 (25/IV-3/V/2002), p. 3.
11. F. Parker Yockey (con el pseudónimo Ulick Varange), *Imperium. The Philosophy of History and Politics* (The Noon Tide Press, 1991 [1ª ed. 1948]), p. 619. Sobre Parker Yockey y las visiones de Europa imperantes en la ultraderecha occidental de los años cuarenta y cincuenta véase K. Coogan, *Dreamer of the day: Francis Parker Yockey and the postwar fascist international* (Autonomedia, Nueva York, 1999).
12. J. Thiriart, *iArriba Europa! Una Europa unida: un imperio de 400 millones de hombres* (Editorial Mateu, Barcelona, 1965), p. 39. Sobre Thiriart, véase X. Casals, *Ultrapatriotas: Extrema derecha y nacionalismo de la guerra fría a la era de la globalización* (Crítica, Barcelona, 2003), pp. 201-215.
13. J.-Y. Camus y N. Lebourg, *Les droites extrêmes en Europe* (Seuil, París, 2015), pp. 251-268.
14. Didac Gutiérrez-Peris, “Euroescepticismo: tres en uno”, *Notes internacionals CIDOB*, 118 (mayo 2015).

La importancia de la identidad europea en una Unión en crisis

ALEKSANDRA SOJKA

Investigadora postdoctoral en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Granada y en Harvard University. Obtuvo el título de Doctora con una tesis que explora el papel de las identidades políticas como factor determinante de apoyo a la integración europea.

«Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes».
Jean Monnet, Washington, DC, 1952

Resulta ya casi una banalidad afirmar que la Unión Europea (UE), golpeada por múltiples y graves dificultades durante la última década, está sufriendo una crisis existencial sin precedentes. Sin embargo, al reflexionar sobre el estado actual de la identidad europea es necesario recordarlo, ya que esta crisis existencial de la UE se debe en gran parte justamente a la falta de una comunidad política bien definida en la que fundamentar algunas de las respuestas más necesarias. En este sentido, en el presente texto daré cuenta de los retos que afronta actualmente la Unión desde esta perspectiva. Desde su ampliación hacia el este del continente, cuando la UE pasó de 15 a 28 Estados miembros, hasta la cada vez más posible primera salida de un país miembro, pasando por el freno a su proceso constitucional, una severa crisis económica y financiera, la emergencia de partidos populistas euroescépticos, las presiones migratorias y la cuestión de los refugiados, la última década ha politizado el proceso de integración hasta un punto sin precedentes, en el que los interrogantes sobre la base de la legitimidad y solidaridad en el contexto de gobernanza transnacional en Europa se han vuelto centrales. El principal argumento de esta breve reflexión es que, sea cual sea la solución que se adopte en el futuro para salvar el proyecto europeo, parece que las opciones de proceder con la integración sin fundamentarla en una comunidad política europea se han agotado.

Esto resulta lógico en el contexto de la UE actual ya que, desde el punto de vista teórico, la existencia de una identidad compartida garantiza que los miembros de la comunidad política seguirán apoyando el sistema, incluso en tiempos de crisis, cuando sus resultados pueden no siempre ser de su beneficio (Easton 1979). En consecuencia, la identidad compartida tiene un alto valor funcional para un sistema

político. Desde este punto de vista, la existencia de una identificación europea resulta crucial para un apoyo estable a la UE y su legitimidad política. Por ello, y a pesar de que el proceso de la integración europea comenzó como un proyecto de integración económica, la cuestión de la lealtad política subyacente se ha marcado como un objetivo desde los inicios del proceso de integración. Los documentos fundacionales de las Comunidades Europeas anticipaban la aparición de una «solidaridad de hecho» (Declaración Schuman, 1950) en una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» (preámbulo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, 1957) como el objetivo final del proceso de integración en Europa.

Sin embargo, mientras la integración europea siguió focalizada en el ámbito de la liberalización económica y la construcción del mercado común, el potencial de las identidades para generar actitudes tanto positivas como negativas fue mayoritariamente obviado. Además, las entonces Comunidades Europeas se crearon principalmente como un proyecto de integración económica, impulsado por las élites políticas y económicas y con un papel muy limitado de los ciudadanos de a pie. Esto fue especialmente significativo en las primeras fases de integración, durante la era del llamado «consenso permisivo» (Lindberg y Scheingold 1970), cuando los ciudadanos mantuvieron un apoyo pasivo generalizado y más bien poco interesado en la política y en los aspectos técnicos de la integración europea. De acuerdo con ello, inicialmente la integración europea se percibió como externa a las políticas nacionales. Además, la integración era un proceso manejado casi en exclusiva por élites, con un relativamente pequeño grupo de élites burocráticas y políticas a la cabeza (Haller 2008). Este denominado «euroelitismo» se caracterizaba por un apoyo mucho más importante (si bien ►

LOS PRÓXIMOS AÑOS NOS DARÁN LA RESPUESTA A LA PREGUNTA DE CUÁN FUERTE O DÉBIL ES LA INCIPIENTE IDENTIFICACIÓN EUROPEA Y HASTA QUÉ PUNTO LAS IDENTIDADES NACIONALES PUEDEN SER POLITIZADAS CON ÉXITO EN CONTRA DE LA UE POR LA CORRIENTE EUROESCÉPTICA QUE BARRE EL CONTINENTE.

no del todo uniforme) al proceso de integración entre las élites frente al mayor desapego y escepticismo de la población en su conjunto. No obstante, con el paso del tiempo, la naturaleza del proyecto europeo ha cambiado y, lenta, aunque progresivamente, los ciudadanos han venido ganando protagonismo y una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones. Esto es especialmente cierto durante las últimas dos décadas cuando la presencia de un demos europeo, enraizado en la existencia de una identidad política europea, se ha convertido en el tema de debate y objeto de interés académico entre los estudiosos de la política europea. Este cambio, en gran medida, se debe al hecho de que los procesos simultáneos de ampliación y profundización de la integración cambiaron los límites internos y externos de Europa como comunidad política, contribuyendo a la politización del proceso (Hooghe y Marks 2009).

La progresiva politización de la opinión pública sobre la integración europea ocurrió mayoritariamente en el contexto de los referendums sobre los tratados, así como en relación con ciertos aspectos de las políticas europeas, como la introducción de la moneda común o la ampliación hacia el este de Europa (Hooghe y Marks 2005; Checkel y Katzenstein 2009; Risse 2010). En cualquier caso, podemos señalar el Tratado de Maastricht (1992) como el punto de inflexión, el cual estableció la existencia de la Unión Europea con una moneda común y una ciudadanía europea supranacional, lo que implicaba una profundización importante de los procesos de integración. Al crear la ciudadanía de la Unión, el Tratado complementó el sistema político europeo emergente demarcando, por lo menos teóricamente, su demos, su correspondiente comunidad política, además de añadir un carácter más claramente social y político al proceso supranacional basado hasta ese momento principalmente en la integración económica (Habermas 2012, 61). Sin embargo, la extensión del ámbito de influencia de las políticas europeas más allá del mercado común a la vez politizó la integración europea, activando su potencial para la polarización de las identidades políticas en la UE y provocando debates acerca de su legitimidad democrática (Lucarelli, Cerutti y Schmidt 2011).

La respuesta institucional a la cuestión de la legitimidad popular en la UE se basó en intentar promocionar Europa como una nueva identidad política (Bruter 2005, 73). Tal objetivo ha sido buscado principalmente a través del establecimiento de la nueva ciudadanía supranacional —la ciudadanía europea—,

así como la creación de símbolos europeos, la promoción de valores comunes y el desarrollo de políticas y programas que contribuyeran a un incremento de contactos transnacionales, entre los que destaca por supuesto el programa de intercambio universitario Erasmus. Ya en 1973, en la cumbre de Copenhague, se aprobó la Declaración sobre la identidad europea, señalando los principios de la democracia representativa, el Estado de derecho, la justicia social, el respeto de los derechos humanos, así como las instituciones y políticas del mercado común como su valores subyacentes (Stråth 2002). En cuanto a los símbolos, el Tratado Constitucional (TC) incluyó un reconocimiento oficial de la bandera europea, el himno, la moneda común, el lema de la UE —Unidos en la diversidad— y el día de Europa. Tras la paralización del proceso de ratificación del TC estas menciones no se han incluido en el texto principal del consiguiente Tratado de Lisboa (2007); sin embargo, las instituciones europeas siguen utilizándolos. El objetivo último de todas esas actuaciones es el fortalecimiento de los sentimientos compartidos entre los pueblos de Europa, como base necesaria para los afectos de pertenencia a Europa y la solidaridad en el seno de la comunidad.

Pero a pesar de estos esfuerzos, el proceso de politización de la integración europea post-Maastricht, lejos de crear una comunidad política europea homogénea, dio lugar a mayor contestación y un debate público cada vez más visible sobre las políticas y los tratados de la UE. La opinión pública nacional ha dejado su huella en la política europea, entre otros, cuando el Tratado de Maastricht fue rechazado en el referéndum de Dinamarca (1992), aunque quizás el momento más delicado llegó cuando el Tratado Constitucional (TC) fue derrotado en los referendos en Francia y los Países Bajos (2005), con lo que el proceso de aprobación del TC se paralizaba y los líderes europeos lo abandonaban en favor de una solución menos politizada de un nuevo tratado. Por otro lado, el rechazo de la moneda común en Suecia y Dinamarca, así como los debates sobre las consecuencias de la libre movilidad laboral después de la ampliación hacia el este en Francia y Gran Bretaña son solo algunos ejemplos de importantes debates políticos nacionales en los que se han cuestionado políticas europeas específicas.

Este protagonismo creciente de la opinión pública no ha ido acompañado, sin embargo, por la evolución de una mayor representación política a nivel europeo. Aunque el papel del Parlamento Europeo (PE) —elegido directamente desde 1979— ▶



ha crecido con las reformas institucionales, sigue siendo limitado si se compara con los parlamentos nacionales, y las elecciones al PE se siguen caracterizando por ser unas elecciones «de segundo orden» (Reif y Schmitt 1980). No obstante, poco a poco, la política de la UE dejó de ser una cuestión externa y se convirtió en parte del conflicto político interno. Este proceso quizás haya llegado a su punto más alto en el contexto de la crisis económica de finales de la primera década del siglo XXI. En la actualidad, no cabe duda de que las actitudes de los ciudadanos claramente dan forma y limitan al proceso de integración europea (Gabel 1998, 333). El ejemplo más reciente, el referéndum sobre el Brexit, ha puesto de manifiesto cómo una ciudadanía altamente polarizada por la élite nacional y politizada en base a cuestiones justamente identitarias puede poner en peligro el destino de todo el proyecto europeo. Aun sin saber cómo terminará el proceso cuyo comienzo marcó la victoria del *Leave* y teniendo en cuenta que Reino Unido ha sido siempre un socio difícil y un tanto diferente del resto de los países miembros debido a su oposición a los elementos supranacionales, parece evidente que no queda ni rastro del «consenso permisivo»

entre los ciudadanos europeos. Además, para mejor o peor, la integración europea ocupa un lugar cada vez más destacado en los debates nacionales (Risse 2014) marcados por la aparición de partidos euroescépticos que agitan los sentimientos nacionalistas, transformando la estructura del conflicto político en Europa (Kriesi et al. 2012).

En este contexto de una politización de la integración europea sin precedentes, ¿hasta qué punto podemos hablar de la existencia de una identidad supranacional compartida? Los datos de la encuesta de opinión Eurobarómetro nos dan algunas pistas sobre el nivel de arraigo de una identificación europea entre los ciudadanos de la Unión. Los estudios más recientes indican que dos tercios (66%) de los ciudadanos de los países miembros de la Unión afirman un sentimiento de pertenencia como ciudadanos europeos (Eurobarómetro 2016), mientras que un 56% reconoce identificarse como nacional de su país y europeo a la vez (o europeo y nacional) y un 49% afirma sentir apego a la UE (Eurobarómetro 2015). En este contexto, España destaca como un país donde las identidades se han europeizado por encima de la media de la Unión: el 76% de los españoles dice sentirse ciudadanos europeos, 64% reconoce una identificación doble como nacional y europeo y el 56% siente apego a la UE. Los que se identifican como europeos suelen tener mayores niveles de educación, pertenecer a sectores laborales que se benefician de mayor apertura de mercados y tener contactos con ciudadanos de otros países (Fuss, García-Albacete y Rodríguez-Monter 2004; Fligstein 2008; Kuhn 2012). Pero quizás lo más importante a tener en cuenta es el efecto de socialización entre los más jóvenes: los jóvenes europeos se sienten claramente más europeos que sus abuelos, un efecto especialmente marcado en los países de Europa Central y del Este (Ceka y Sojka 2016). Por ello, y aun teniendo en cuenta que persisten importantes diferencias entre países en cuanto a los niveles de internalización de una identificación europea, podemos afirmar que, a pesar de los problemas, existe cierto fundamento para hablar de una comunidad política en la UE.

Para concluir, debemos remarcar que las múltiples crisis que está afrontando la UE han supuesto también una importante crisis de confianza. Como apunta Tsoukalis (2014), la crisis provocó «una grave pérdida de confianza entre los países, que se extiende desde los Gobiernos a los ciudadanos, mientras que los estereotipos nacionales resurgen» (2014, 18). En los últimos años hemos constatado la fragilidad de la identidad europea, al tiempo que se ha destacado su absoluta necesidad como base para la solidaridad dentro de una Unión económica cada vez más desequilibrada en lo económico, y en su definición hacia fuera, cuando la Unión se enfrentó con el desafío de una presión migratoria sin precedentes. Los problemas económicos de finales de los años 2000 demostraron que las importantes amenazas pueden venir también desde dentro de los elementos básicos de la configuración de la UE, tales como la zona euro. La crisis destapó importantes debilidades de la integración europea, entre ellas, cómo la UE parece ser un idea ▶

aceptable solo en los buenos tiempos para muchos ciudadanos, sobre todo y quizás de manera más sorprendente, en los Estados miembros más antiguos.

A finales de 2014, Joschka Fischer preveía que la creciente presencia del euroescepticismo agresivo y del nacionalismo reaccionario pondrían sobre la mesa el dilema entre «hacer o deshacer» la Unión durante el año 2015 (Fischer 2014). Hoy en día, casi dos años después, y con cuestiones como la crisis de los refugiados, el Brexit o desafíos a la seguridad interna y externa en el foco de los debates europeos y nacionales, la Unión sigue buscando respuestas que puedan salvar su futuro y definir su

identidad tanto dentro de la comunidad como hacia fuera. La pregunta más importante parece ser si los europeos, tanto los ciudadanos como las élites políticas, estamos preparados para dar el paso definitivo hacia una comunidad en la que fundamentar políticas que afectarían al núcleo de la soberanía nacional: política fiscal, migratoria o de defensa. Los próximos años nos darán la respuesta a la pregunta de cuán fuerte o débil es la incipiente identificación europea que podemos observar hoy en día y hasta qué punto las identidades nacionales pueden ser politizadas con éxito en contra de la UE por la corriente euroesceptica que barre el continente. ▣

BIBLIOGRAFÍA:

- Bruter, Michael. 2005. *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Ceka, Besir y Aleksandra Sojka. 2016. "Loving It but Not Feeling It yet? The State of European Identity after the Eastern Enlargement." *European Union Politics* 17 (3): 482-503. doi:10.1177/1465116516631142.
- Checkel, Jeffrey T. y Peter J. Katzenstein. 2009. "The Politicization of European Identities." En *European Identity*, edited by Jeffrey T. Checkel y Peter J. Katzenstein, 1-25. Cambridge: Cambridge University Press.
- Easton, David. 1979. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fischer, Joschka. 2014. "Europe's Make or Break Year." *Project Syndicate*. <http://www.project-syndicate.org/commentary/eu-greece-presidential-election-nationalist-revival-by-joschka-fischer-2014-12>.
- Fligstein, Neil. 2008. *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Fuss, Daniel, Gema García-Albacete y Miryam Rodríguez-Monter. 2004. "The Role of Language Skills and Foreign Country Experiences in the Development of European Identity." *Sociología* 36 (3): 273-92.
- Gabel, Matthew. 1998. "Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories." *The Journal of Politics* 60 (2): 333-54.
- Habermas, Jürgen. 2012. *La Constitución de Europa*. Madrid: Trotta.
- Haller, Max. 2008. *European Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?* Nueva York: Routledge.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2005. "Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration." *European Union Politics* 6 (4): 419-43.
- . 2009. "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus." *British Journal of Political Science* 39 (1): 1-23. doi:10.1017/S0007123408000409.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Martin Dolezal, Dominic Hoglinger, Swen Hutter y Bruno Wuest, eds. 2012. *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuhn, Theresa. 2012. "Why Educational Exchange Programmes Miss Their Mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50 (6): 994-1010.
- Lindberg, Leon N. y Stuart A. Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lucarelli, Sonia, Furio Cerutti y Vivien A. Schmidt, eds. 2011. *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*. Nueva York: Routledge.
- Reif, Karlheinz y Hermann Schmitt. 1980. "Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results." *European Journal of Political Research* 8 (1): 3-44.
- Risse, Thomas. 2010. *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 2014. "No Demos? Identities and Public Spheres in the Euro Crisis." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52 (6): 1207-15. doi:10.1111/jcms.12189.
- Stråth, Bo. 2002. "A European Identity To the Historical Limits of a Concept." *European Journal of Social Theory* 5 (4): 387-401. doi:10.1177/136843102760513965.
- Tsoukalis, Loukas. 2014. *The Unhappy State of the Union: Europe Needs a New Grand Bargain*. Londres: Policy Network.



KAP

Reconocer al ciudadano europeo por sus derechos

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ

Catedrática de Derecho Constitucional de la UNED y catedrática Jean Monnet, ad personam.

Desde la creación de las Comunidades Europeas hasta el Tratado de Lisboa, el último Tratado modificativo que ha entrado en vigor, se ha producido la consolidación de un fenómeno absolutamente singular como es la construcción de una Europa ligada por lazos económicos pero también por valores y vínculos sociales y culturales cada día más firmes y ello a pesar de que este fenómeno no ha estado exento de crisis de mayor o menor intensidad. Entre aquel inicial momento de la emergencia de tres diferentes organizaciones internacionales, aunque estrechamente vinculadas entre sí, y la Unión Europea actual muchas cosas han cambiado en Europa y en el mundo, pero una realidad, la existencia de una auténtica «ciudadanía europea», no solo en sus aspectos jurídicos sino también como idea compartida por los europeos, se ha constituido en un elemento determinante del hoy y del mañana de la Unión.

La Unión Europea actual, heredera de las originarias Comunidades, ha superado los objetivos iniciales de aquellas hasta convertirse en la más singular e importante manifestación de integración supranacional conocida, pero ha mantenido viva la idea que alentó la creación de las Comunidades como un medio de unir a los Estados en la construcción de una Europa que pudiera garantizar la paz y la estabilidad de los pueblos. Los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho han sido valores básicos de la construcción europea, consagrados en su Tratado fundacional y definitivamente consolidados con la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales. El respeto de los derechos humanos es exigencia *sine qua non* para los países que desean incorporarse a la Unión y una condición previa para los países que concluyen acuerdos comerciales o de otro tipo con ella. La Unión Europea promueve y defiende activamente los derechos fundamentales tanto dentro de sus fronteras como en sus relaciones con terceros países.

Los Tratados constitutivos solo incorporaron referencias a los derechos y libertades inherentes a los fines iniciales de las Comunidades, aunque sí contemplaron el imperio del derecho, a través del Tribunal de Justicia, y el principio de democracia, mediante la creación de una asamblea. La ausencia de un catálogo expreso de derechos en los Tratados de París y Roma se vio paliada, bien que solo en parte, cuando dos de los derechos reconocidos, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el Convenio de Roma, pasaron a integrarse, *de facto*, en las competencias específicas de las instituciones comunitarias: la libertad de circulación y la prohibición de discriminación en relación con la nacionalidad y el sexo.

Con todo, los intentos por dotar a la hoy Unión Europea de un catálogo propio de derechos fundamentales han sido una constante en su historia. Hay numerosos ejemplos de ello pero citemos solo la Declaración común sobre el respeto a los derechos fundamentales, adoptada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión el 5 de abril de 1977, en la que las tres instituciones «subrayan la importancia primordial que atribuyen al respeto de los derechos fundamentales que resultan en particular de las constituciones de los Estados miembros, así como del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales» (apartado 1) y el memorándum sobre la adhesión de las Comunidades Europeas a la Convención sobre Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado por la Comisión el 4 de abril de 1979. Pasarían treinta años antes de que la modificación del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, realizada por el Tratado de Lisboa, consolidara de nuevo esta opción. Las modificaciones introducidas en los Tratados constitutivos han incorporado sucesivamente principios y derechos que no figuraban en los Tratados iniciales. Esta progresiva incorporación se hizo patente ya en el Acta Única Europea, en el Tratado de la Unión Europea ►



La Unión Europea, Premio Nobel de la Paz en 2012

(Tratado de Maastricht) y en el Tratado de Ámsterdam, en el Tratado de Niza, con la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales que adquirió, a partir del 1 de diciembre de 2009, el mismo valor jurídico que los Tratados por aplicación de lo previsto en el Tratado de Lisboa. La acción proactiva del Tribunal de Justicia en la defensa de los derechos fundamentales ha canalizado durante años la protección de las libertades de los europeos.

A finales de la década de los noventa resultaba cada vez más difícil no dar una solución definitiva al reconocimiento y tutela de un elenco propio de derechos y libertades en el seno de la Unión Europea. Los esfuerzos de los años anteriores dieron su fruto en el Consejo Europeo de Colonia, el 3 y el 4 de junio de 1999, en el que se adoptó una Decisión del Consejo (anexo IV, Conclusiones de la Presidencia), relativa a la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ya que, como se afirmó en la citada Decisión, la evolución de la Unión exigía la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales que permitiera poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance.

El Consejo estimó que dicha Carta de Derechos debería incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, tal y como se reconocen en el Convenio de Roma y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros. La Carta debía contener, pues, los derechos básicos que corresponden a los ciudadanos de la Unión y deberían tenerse en cuenta los derechos económicos y sociales de manera semejante a como son reconocidos en la Carta social europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores.

Para la redacción de la Carta se designó una convención (Consejo Europeo de Tampere, 1999) que, además del trabajo de sus propios miembros, recibió aportaciones de las instituciones europeas, de los Estados miembros y de la sociedad civil. La convención presentó, ante el Consejo Europeo de Biarritz, los días 13 y 14 de octubre de 2000, el proyecto de Carta de Derechos Fundamentales que se había elaborado durante los diez primeros meses de ese año 2000, aunque se acordó posponer su proclamación hasta el siguiente Consejo Europeo, el de Niza, el 7 de diciembre de 2000, donde la Carta de Derechos Fundamentales fue proclamada aunque no fue incorporada a los Tratados, con fuerza jurídica vinculante.

Fue el Tratado de Lisboa el que, modificando el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, estableció que la Carta tendría el mismo valor jurídico que los Tratados, previsión que se ha cumplido con la entrada en vigor de dicho Tratado. Así pues, desde su proclamación en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre de 2009), la Carta de los Derechos Fundamentales había carecido de eficacia jurídica vinculante para los Estados.

A pesar ello se convirtió durante esos nueve años de espera en un texto de referencia obligada tanto para las instituciones de la Unión como para los Estados miembros. En el primer caso, la Carta ha sido frecuentemente citada en reglamentos, directivas y decisiones de la Unión y también ha sido mencionada por el Tribunal de Justicia en algunas de sus sentencias. En el mismo sentido, cabe recordar que el Parlamento Europeo aprobó una resolución estableciendo que respetaría el contenido de la Carta de Derechos Fundamentales en sus actividades durante el periodo en el que no estuviera en vigor, en un ejercicio de autovinculación a los derechos fundamentales contenidos en la Carta. La Carta ha sido igualmente tomada en consideración en algunos países, como España, donde ha sido citada en la legislación así como por el Tribunal Constitucional en algunas de sus sentencias.

La relevancia de la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales fue enfatizada en su momento por los presidentes del Parlamento Europeo y con inequívocas expresiones de adhesión. En este sentido, el presidente del Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000), Jacques Chirac, afirmó que «Este texto posee un gran valor político; en el futuro se apreciará todo su alcance. Rindo homenaje a esta Asamblea, que ha contribuido en gran medida a su elaboración» (Estrasburgo, 12 de diciembre de 2000); también Nicole Fontaine, Presidenta del Parlamento Europeo, aseveró que «Firmar es comprometerse (...). Que todas las ciudadanas y los ciudadanos de la Unión sepan que, desde ahora (...), la Carta será la ley de esta Asamblea (...). En adelante, la Carta será nuestra referencia para todos los actos del Parlamento Europeo que afecten directa o indirectamente a los ciudadanos de toda la Unión» (Niza, 7 de diciembre de 2000); y, el presidente de la Comisión Europea en aquel momento, Romano Prodi, dijo que «Para la Comisión, la proclamación marca el momento en que las instituciones se comprometen a respetar la Carta en todas las acciones y políticas de la Unión (...). Los ciudadanos y las ciudadanas pueden contar con la Comisión para hacer que se respete (...)» (Niza, 7 de diciembre de 2000).

Algo más de una década después del fracasado proyecto de Constitución Europea, en el que se incluía la Carta de los Derechos Fundamentales e importantes referencias a la ciudadanía europea (fracaso paliado en parte con el Tratado de Lisboa que, como hemos señalado, dotó a la Carta del mismo valor jurídico que los Tratados), la Unión afronta hoy innegables problemas y dificultades en su camino hacia una profundización de la construcción europea que deben alertarnos sobre la necesidad de trabajar de manera continua en el mantenimiento y el fortalecimiento de las libertades ciudadanas.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge en un único texto, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos pero también de las personas que viven en el territorio de la Unión. La Carta, con su preámbulo y sus cincuenta y cuatro artículos, ▶

LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA RECOGE EN UN ÚNICO TEXTO, POR PRIMERA VEZ EN LA HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA, EL CONJUNTO DE LOS DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS PERO TAMBIÉN DE LAS PERSONAS QUE VIVEN EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN.

ha representado un hito indiscutible en el reconocimiento de los derechos en el ámbito europeo pero también se ha constituido en un referente legislativo y jurisprudencial de elevado impacto en numerosos países, dentro y fuera de Europa. Ha superado a otros textos europeos de reconocimiento y protección de derechos en dos sentidos: en primer lugar, incorpora un mayor número de derechos que los contenidos, por ejemplo, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos; y, por otro lado, los derechos de la Carta gozan del valor jurídico y la protección inherente al derecho de la Unión.

Cada uno de los preceptos incluidos en la Carta de Derechos Fundamentales fue redactado tomando en consideración el estándar de derechos existentes en Europa a partir del contenido y aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa y de los derechos fundamentales de los Estados miembros. A estos criterios se unió el propio acervo comunitario, ya que muchos de los derechos contenidos en la Carta tenían ya una clara recepción en el derecho de la Unión a través del derecho derivado. El *presidium* de la Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales redactó un documento explicativo sobre la misma que sirve para su comprensión e interpretación (Bruselas, 11 de octubre de 2000 [12.10] Charte 4473/00).

La importancia del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea apenas necesita justificación. Millones de europeos comparten una idea y un sentimiento de pertenencia a un colectivo perfectamente identificado e identificable por terceros; la idea y el sentimiento de ser ciudadanos europeos. Esta idea y este sentimiento no son meras abstracciones sino que forman parte de una realidad jurídica y esa es una de sus mayores fortalezas. La actual Unión Europea es el ejemplo de supranacionalidad más completo que se conoce. Su entramado institucional y, especialmente, la creación de un ordenamiento jurídico propio, que se integra en el derecho interno de los Estados miembros gracias a la cesión de competencias de estos a favor de la Unión, distinguen a esta organización supranacional de cualquier otra. Pero siendo esto importante, la Unión Europea no es solo una realidad jurídica sino que también constituye una comunidad social, una verdadera sociedad europea plural, libre y solidaria, basada en los valores consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que fundamentan la Unión en el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto

de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores asumidos y defendidos por la Unión son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres, como igualmente afirma el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. El compromiso de la Unión de respetar la diversidad cultural y lingüística, a las que los ciudadanos europeos están legítimamente apegados, la lucha contra la exclusión social y la discriminación, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos de los más vulnerables complementan el compromiso de la Unión con sus ciudadanos.

La consecuencia más directa y relevante de la ciudadanía europea es que otorga un verdadero estatuto jurídico de ciudadano europeo que nos hace titulares de un amplio —y no siempre bien conocido— catálogo de derechos entre los que podemos destacar, sin carácter exhaustivo, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de cualquiera de los Estados miembros; el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro donde se resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; el derecho de presentar colectivamente iniciativas ciudadanas dirigidas a la Comisión Europea en demanda de que se adopte determinada legislación; el derecho de protección consular que permite obtener la protección de las autoridades consulares de cualquier Estado miembro de la UE en un tercer país cuando el de la propia nacionalidad no disponga de autoridad consular en dicho territorio; el derecho a formular peticiones al Parlamento Europeo, a recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, a dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas reconocidas en los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

Nada hay más cercano al ciudadano que el reconocimiento de sus derechos. Por eso una ciudadanía fundamentada en un catálogo de derechos, respetado y protegido por las instituciones europeas, es el mejor medio de conseguir y mantener la adhesión de los ciudadanos. Este es, sin duda, el camino; un camino que, sin embargo, que exigirá un esfuerzo continuado para que ningún ciudadano europeo quiera dejar de serlo. ▣

Los cambios en la sociedad europea. La globalización en el centro de la controversia

PAU MARÍ-KLOSE

Profesor de Sociología en la Universidad de Zaragoza. Doctor en Sociología en la Universidad Autónoma de Madrid, máster en la Universidad de Chicago y en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March.

En los últimos años, la globalización se ha presentado a los europeos en sus formas más amenazantes (el terrorismo islamista), desestabilizadoras (la crisis del euro) y descontroladas (la crisis de refugiados).

Europa parece fatigada. La crisis ha castigado de manera especialmente virulenta a muchos países, exponiendo a sus sociedades a niveles de estrés económico y social, que en amplias capas de la población se han experimentado como ilegítimos y han suscitado corrientes de indignación y desafección hacia el proyecto europeo. La vida de muchos europeos se ha tensionado, y con ello han aparecido oportunidades de capitalizar mediática y políticamente una panoplia amplia de malestares, algunos ligados a la crisis (y a la deficiente arquitectura institucional de la Unión Europea para abordarlos) y otros muchos que trascienden ese marco temporal, pero que han encontrado en la crisis la mecha para que prendiera el descontento. En los últimos años han proliferado toda clase de empresarios económicos y políticos dispuestos a probar fortuna agitando la bandera de la indignación contra expertos, élites políticas y económicas y Europa como proyecto. ¿Qué ha ocurrido en Europa durante estos años que desencadena esta ola de repudio? Muchas son las transformaciones que sacuden la sociedad europea estos días, pero una parece cobrar un protagonismo inusitado: la globalización. Los problemas, riesgos e incertidumbres ligados a la globalización han pasado al primer plano de conversación política, provocando una relectura de fenómenos sociales que nos acompañan desde hace décadas, como la liberalización, la desindustrialización o la entrada y asentamiento de población inmigrante en los países desarrollados. Ciudadanos de toda Europa sienten la necesidad de que sus países recobren cotas de soberanía para legislar contra amenazas que, con mayores

o menores visos de realismo, se ciernen sobre ellos. Tratados comerciales de los que no se conocen los detalles como el TTIP son, de repente, vistos como el golpe de gracia sobre los derechos sociales que distinguen el modelo europeo de otras lógicas de funcionamiento menos protectoras, donde la sociedad queda reducida a una sociedad de mercado, donde el amparo de la libertad económica y la competición individualista no dejan espacio a la solidaridad con los más vulnerables.

LA GLOBALIZACIÓN Y SUS DESCONTENTOS

Uno de los criterios para evaluar una explicación científica es el principio de parsimonia, también conocido como la navaja de Ockham. A finales de la Edad Media, Guillermo de Ockham, un filósofo y fraile franciscano de origen inglés, lo enuncia de la siguiente manera: «las cosas esenciales no se deben multiplicar sin necesidad». De varias explicaciones posibles a un fenómeno o problema dado, la más sencilla es, a igualdad de condiciones, la más deseable.

En el carrusel mediático que reclama conocimiento inmediato sobre los temas que impone el curso incesante de acontecimientos noticiables aparecen constantemente explicaciones sencillas para dar cuenta de problemas complejos, como el auge del malestar, la indignación, y su cristalización en forma de nuevos populismos. Una muy en boga en los últimos tiempos es que el surgimiento de estos fenómenos se explica básicamente por el apoyo que reciben de los «perdedores de la globalización».

La globalización es un fenómeno complejo que presenta muchas dimensiones y un sinnúmero de ramificaciones. La globalización comercial, la deslocalización de las empresas, la ▶

globalización financiera, la de las comunicaciones, la proyección cultural del mundo anglosajón en el resto del planeta, la globalización humana que representan las migraciones, el yihadismo internacional... son solo algunas de las caras de procesos extraordinariamente complejos. Afirmar que cualquier fenómeno social, como el apoyo de algunos segmentos socioeconómicos al populismo, está relacionado con la globalización no es ni verdad ni mentira. Es una proposición poco informativa y difícil de falsar. Siempre será posible encontrar alguna hipotética conexión (próxima o lejana) de la globalización, en sus múltiples dimensiones y ramificaciones, con cualquier fenómeno social que se nos ocurra.

A juicio de muchos de los que abandonan la tesis, la globalización ha sembrado los países occidentales de personas descontentas. Pero no de cualquier descontento. Ha afectado a su posición económica y a su experiencia de clase social. En su versión más épica, la globalización ha creado un nuevo grupo de personas que han perdido el tren o han quedado atrás (*left behind*), que engrosan bolsas de ciudadanos desafortunados, proclives a votar partidos *anti-establishment*.

La tesis de los perdedores de la globalización se nutre de algunos poderosos referentes cognitivos. Uno de los más conocidos es el gráfico del elefante, producido por el reconocido economista Branko Milanovic en su último libro *Global Inequality*, y que ha sido descrito como uno de los gráficos más impactantes de las últimas décadas. El gráfico representa en qué medida han cambiado los ingresos per cápita por hogar entre 1988 y 2008 en los distintos tramos de la distribución global de ingresos, desde los hogares más pobres situados en la izquierda del gráfico hasta el 1% más rico, situado en el extremo de la derecha. El perfil de la curva permite imaginarse fácilmente la silueta de un elefante, con su cola en la parte izquierda, el voluminoso cuerpo del paquidermo en la parte central y su trompa levantada en la derecha.

La lectura del gráfico es que la variación de ingresos en la distribución global durante las últimas dos décadas dibuja claramente dos grupos de ganadores. Por un lado, tenemos la parte central del elefante, que corresponde a las clases medias de los países asiáticos emergentes. Por otro, las clases más influyentes del mundo, que representan el 1% más rico (la trompa). Frente a ellos se sitúan los perdedores. Por un lado, los más pobres (el 5–10% que se sitúa en la cola). Por otro los segmentos que se sitúan inmediatamente antes de la trompa, el 20–25% de la población mundial que se encuentra justo por debajo del pequeño grupo que sí ha conseguido mejorar su posición económica en las dos décadas que van de 1988 a 2008. Estos tramos corresponden aparentemente a las clases medias y bajas de los países occidentales. La conclusión que ha circulado extensamente es que, a medida que la economía se globalizaba y la competencia entre países se agudizaba, la mayoría de los ciudadanos del mundo desarrollado no participaban en los beneficios de la globalización.



Aunque el gráfico no acredita realmente la existencia de perdedores, sino más bien de grandes agregados de la población mundial cuyos ingresos se incrementan menos o quedan estancados, la interpretación generalizada es que las clases medias y bajas de los países occidentales han salido malparadas por grandes cambios socioeconómicos acontecidos en los veinte años que analiza Milanovic.

La tesis de Milanovic cae en terreno abonado. Se suma a una catarata de trabajos que en los últimos años han venido constatando el aumento de las desigualdades. Los trabajos de la OCDE (*Growing Unequal* o *Divided We Stand*), de Wilkinson y Pickett (*The Spirit Level*), de Tony Atkinson (*Inequality. What Can Be Done?*), de Therborn (*The Killing Fields of Inequality*), de Putnam (*Our Kids*) y especialmente de Thomas Piketty (*Capital in the XXIst Century*) se han convertido en motores de una nueva conversación global sobre la desigualdad y sus consecuencias. En algunos de ellos se identifica la globalización como uno de los posibles factores causantes de la desigualdad, pero ni mucho menos el único ni indubitablemente el más relevante. El aumento de la desigualdad es visto, en estos trabajos, como producto de un cúmulo de factores, desde las transformaciones tecnológicas y los cambios en la estructura ocupacional que provocan, al aumento de la tendencia al emparejamiento selectivo, pasando por toda una serie de reformas de la legislación laboral, el sistema de tributación o los sistemas de protección social, por mencionar solo los factores más discutidos. Es posible vincular (indirectamente) muchos de ellos a la globalización, pero sería injusto no reconocerles entidad propia como factores que influyen en la evolución de la desigualdad con independencia de las presiones estructurales inmediatas que impone la globalización.

Por otra parte, la globalización no parece tener un efecto unívoco sobre los países occidentales, como pone de manifiesto un trabajo reciente dirigido por Adam Corlett (2016), que cuestiona el planteamiento y conclusiones de Milanovic. ▶

UNA EXPLORACIÓN MÁS DETALLADA DE LO OCURRIDO EN DISTINTOS PAÍSES MUESTRA QUE (...) EN LA MAYORÍA DE PAÍSES DE EUROPA NO PUEDEN OBSERVARSE VARIACIONES SENSIBLES DE LOS INGRESOS DE LOS TRAMOS MEDIOS Y BAJOS QUE JUSTIFIQUEN QUE PODAMOS HABLAR DE «PERDEDORES DE LA GLOBALIZACIÓN» DE FORMA GENERALIZADA.

En un re-análisis de la explotación de los datos de Milanovic, Corlett evidencia que la curva del elefante depende estrechamente de la lista de países que se incluyen en la muestra y del volumen cambiante de la población de estos países. Ajustados estos factores, la distribución de la variación de ingresos entre 1988 y 2008 es bastante más homogénea, y la depresión de ingresos en la base de la trompa (las clases bajas y medias de los países occidentales) es mucho menos aparente.

Una exploración más detallada de lo ocurrido en distintos países muestra que, lo que parecen a primera vista ritmos del crecimiento de ingresos muy bajos en los países occidentales es, en realidad, efecto de un análisis defectuoso de los datos de Japón y la notable caída de ingresos en la antigua Unión Soviética y los países bálticos. En la mayoría de países de Europa no pueden observarse variaciones sensibles de los ingresos de los tramos medios y bajos que justifiquen que podamos hablar de «perdedores de la globalización» de forma generalizada. No cabe duda de que la competición internacional puede haber producido perdedores a nivel local, devastando sectores e incluso áreas geográficas enteras y condenando al desempleo y a la precariedad a muchos trabajadores. Pero no puede hablarse de un efecto comprensivo e inevitable, derivado de presiones estructurales, que haya empobrecido transversalmente a las clases medias y trabajadoras de occidente. En buena parte de los países europeos más poblados que analiza Corlett, las rentas de estos grupos aumentan de manera sustancial a lo largo del periodo. En Gran Bretaña el incremento medio anual de los ingresos de la primera decila es superior al 5%, y el de las siguientes ocho decilas se sitúa entre el 3 y el 4%. En España, los incrementos anuales experimentados por las nueve primeras decilas oscilan entre el 2 y el 3% anual, y en Francia e Italia se sitúan en torno al 2%.

Ciertamente, antes de la crisis, la desigualdad había aumentado en algunos países europeos. Esos incrementos arrancan ya, en algún caso, a finales de los 70. Así ha sucedido en países con bajos niveles iniciales de desigualdad, como Alemania, y en especial los países nórdicos (Finlandia, Suecia, Noruega y, en menor medida, Dinamarca), pero es difícil atribuir ese aumento a la globalización al tratarse de países tradicionalmente muy abiertos al comercio internacional y que tienen una larga experiencia gestionando sus efectos colaterales con gran eficacia. Es mucho más fácil vincular esas experiencias a decisiones domésticas sobre impuestos, desregulación del mercado de trabajo o

políticas de protección social o a transformaciones sociodemográficas de sus poblaciones, como puede ser el incremento de la proporción de hogares monoparentales o la acentuación de tendencias al emparejamiento selectivo (OCDE 2011).

Las instituciones, regulaciones y la gestión política de los retos sociales más acuciantes del momento pueden tener una influencia notable sobre la desigualdad, modelando el modo en que la globalización, los cambios tecnológicos o las transformaciones sociodemográficas inciden sobre la desigualdad. Son también claves para entender el modo en que los períodos de crisis han incidido sobre el bienestar de la ciudadanía y, en particular, de los más expuestos a sus efectos más dañinos. Lo que no parecía haber provocado la globalización en varias décadas (en términos de aumento de la desigualdad y la vulnerabilidad económica) lo ha producido en pocos años la Gran Recesión. Así, en países como España, donde la desigualdad se había mantenido (o disminuido, si tomamos una perspectiva más larga) antes de 2008, el índice de Gini se disparó entre 2008 y 2014 (2,3 puntos), acompañado de un aumento notable del riesgo de pobreza (2,5%). La desigualdad también aumenta considerablemente en otros países afectados por la crisis, como Estonia, Hungría o Chipre, así como la pobreza relativa en Grecia. Sin embargo, no se advierten efectos sustanciales sobre la desigualdad en otros países inmersos en una coyuntura recesiva profunda, como Italia, Irlanda, Portugal o Lituania.

La inexistencia de efectos sociales inequívocos de la globalización, o la variabilidad de consecuencias de la Gran Recesión a lo largo de Europa, no ha sido óbice para que se culpara a la globalización en general, y en particular al proyecto europeo, por las manifestaciones más cruentas de la crisis. El grave deterioro económico de algunos países en los años de recesión ha sido interpretado como la consecuencia de factores estructurales comunes que tensionan a las sociedades europeas, obviando la enorme diversidad de situaciones económicas de partida, de configuraciones institucionales de sus sistemas de bienestar y de respuestas políticas a la crisis. A ello ha contribuido también una cierta convergencia en la forma en que se ha expresado el malestar. Tanto los líderes de la opinión mediática como los actores políticos (y en particular los nuevos actores surgidos al calor de la crisis) han puesto desproporcionadamente el foco en los factores externos como culpables, a su juicio, de la erosión sufrida en el bienestar. En los últimos tiempos una nueva hornada de agitadores políticos y mediáticos ha intensificado ▶

el discurso que hace a la globalización responsable de los males que acarrea la crisis, ofreciendo una respuesta sencilla a las quejas de los segmentos de población más agraviada, insatisfecha con la falta de reflejos del orden establecido hacia sus problemas, riesgos e incertidumbres.

LOS NUEVOS MALESTARES Y SU EXPRESIÓN POLÍTICA

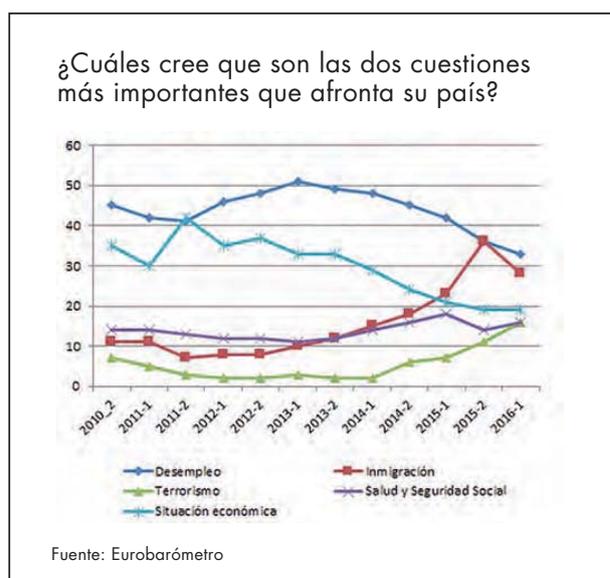
Europa parece sumida en un nueva forma de malestar político, que alimenta el surgimiento de expresiones de indignación y descontento y el rechazo de las instituciones políticas. Las expresiones de indignación y descontento se han multiplicado con la crisis pero es difícil ligarlas a fenómenos estructurales comunes. Por ejemplo, como ha puesto de manifiesto Sonia Alonso (2013), cuando se revisa la evolución de los principales indicadores de confianza en las instituciones representativas de las democracias europeas, en buena parte del centro y el norte de Europa no se han producido variaciones significativas entre 2002 y 2012. Ni en los países del euro (Alemania, Finlandia, Países Bajos o Austria) ni en los que están fuera (Dinamarca, Suecia y Reino Unido) se alteraron significativamente los niveles de confianza en el Gobierno o en los partidos, ni cayeron las cotas de satisfacción con la democracia.

Sin embargo, el malestar sí tiene, a partir de 2009, una clara expresión territorial. En comparación con el norte de Europa, en el sur, la confianza en los Gobiernos y los partidos disminuyó consistentemente (con una caída de 27 puntos para los Gobiernos y 15 para los partidos en tan solo cuatro años). La satisfacción con la democracia también ha caído de forma dramática. El porcentaje de personas muy o bastante satisfechas con la democracia en el sur de Europa cayó en picado más de 20 puntos porcentuales. El malestar parece, por tanto, un efecto muy evidente del deterioro de la situación económica y social que tiene lugar en estas sociedades durante la Gran Recesión.

En consonancia con esta división, encontramos una fractura en la percepción de la globalización como oportunidad para el crecimiento. En todas las ocasiones en que el Eurobarómetro ha preguntado sobre esta cuestión, ha sido mayor el porcentaje de europeos que están de acuerdo con la idea de que la globalización es una oportunidad que aquellos que están en desacuerdo. A nivel europeo, las variaciones desde 2008 han sido menores. La proporción de europeos que declara estar de acuerdo ha caído, pero solo cuatro puntos desde la primavera de 2008 al otoño de 2013. Estos datos agregados esconden grandes diferencias entre países. Las visiones positivas sobre el impacto de la globalización han disminuido significativamente en los países miembros más castigados por la crisis: 18 puntos en Italia y Chipre, 14 en Grecia y 13 en Portugal. En contraste, las percepciones de la globalización como una oportunidad para el crecimiento aumentaron en países como Luxembur-

go (+9), Finlandia (+9) y Alemania (+7). A resultas de ello, en países como Suecia, Dinamarca o Finlandia, más del 70% de la población muestra una percepción positiva de la globalización, mientras en Italia o Chipre el porcentaje es del 32% y en Grecia del 27% (Eurobarómetro 2014: 23).

Pero seguramente obviaríamos una dimensión fundamental si nos quedáramos con la idea de que las posturas antiglobalizadoras expresan el agravio económico de sociedades maltratadas por la crisis. A la fractura económico-territorial se suma otra fractura interna, que tiene una dimensión educativa (y, asociada a ella, generacional). Las posturas frente a la globalización parten la población europea en dos grupos: los que tienen mayor nivel de formación y los que tienen menos. El 65% de los europeos que estudiaron hasta los 20 años o más ven con buenos ojos la globalización, contra el 44% de los que acabaron los estudios antes de los 16 años (Eurobarómetro 2010).



En los últimos años, dos dimensiones de la globalización han cobrado una relevancia inusitada. La inmigración es la segunda cuestión que más preocupa a los ciudadanos europeos dentro de sus países (por detrás del desempleo) y el reto más importante que, a su juicio, afronta la Unión Europea. La evolución del indicador es muy marcada. De ser mencionada por solo el 7% de la ciudadanía en 2011 entre los dos temas que los ciudadanos consideran más importantes en su país, pasa a serlo por el 36% en 2015 y por el 28% en 2016. En nueve países es la cuestión que se menciona con más frecuencia, destacando países del centro y norte de Europa afectados por la crisis de los refugiados sirios, como Dinamarca (57%), Alemania (56%), Países Bajos (46%), Suecia (44%) y Austria (41%) (Eurobarometer 2016: 10–11).



Javirroyo y Estrellita Mutante. *Interviú* 1999 (exposición «Europa en viñetas» de la Asociación de Periodistas Europeos)

En los mismos años aumenta la preocupación por el terrorismo, especialmente en países como Bélgica, donde en 2016 ya es mencionada por el 33% de la población, 30% en Francia y 26% en Alemania. Se trata de países que han estado en el punto de mira del terrorismo yihadista.

El miedo al terrorismo y a la inmigración activa ansiedades básicas relativas a la seguridad física y económica. Pero ese tipo de ansiedades juega solo un papel muy pequeño en la conformación de actitudes políticas. Lo que las convierte en un factor relevante es su puesta en relación con una constelación más amplia de actitudes contrarias a ciertos valores del liberalismo y el cosmopolitismo. El motor fundamental de esta reacción son actitudes primarias de rechazo a nuevos estilos de vida, comportamientos sexuales que se apartan de las normas tradicionales, la llegada y asentamiento de inmigrantes o las políticas de reconocimiento y promoción de sus identidades por programas multiculturalistas.

En este sentido, los discursos antiglobalización se inscriben en nuevas lógicas de conflicto cultural. En muchos países del centro y norte de Europa, la hostilidad a la globalización económica bebe de una matriz cultural que se ha ido conformando por oposición al afianzamiento de corrientes culturales

postmaterialistas progresistas. Los segmentos menos educados de la población, a menudo de edad más avanzada (y sexo masculino), plantan cara a lo que entienden como una impugación de los modos de vida tradicionales y su marginación en sus propios países. A medida que se han extendido los nuevos valores, y nuevas formas de corrección política, se han ido perfilando también más claramente sectores de la población culturalmente irreductibles. Pero es imposible entender su creciente asertividad y protagonismo sin la labor de agitación que realiza una nueva hornada de políticos dispuestos a representarlos (Inglehart y Norris, 2016).

Europa ha asistido en los últimos años a la politización del malestar. En países del sur de Europa ha sido fundamentalmente una politización del sufrimiento económico, de la precariedad laboral y de la falta de horizontes vitales. La antiglobalización ha sido un arma retórica más de un argumentario mucho más amplio, que encuentra en la crisis y en las situaciones provocadas por ella el hervidero donde se gesta el malestar. Syriza o Podemos han sido abanderados de este conflicto, aunque sus votantes no hayan sido necesariamente los que más han sufrido la crisis. La indignación de muchos de sus votantes es el resultado de la frustración de unas expectativas que se habían desbordado durante la etapa de expansión ▶

y se truncan súbitamente con la llegada de la crisis, especialmente para algunos colectivos (como son los jóvenes) (Ramiro y Gómez 2016).

En países del centro y norte de Europa, los partidos *anti-establishment* no han renunciado a recabar el apoyo de quienes han experimentado sinsabores económicos de la crisis. Hay evidencia de que sus programas políticos otorgan hoy más relevancia a las cuestiones socioeconómicas y han optado por acentuar el perfil favorable a la protección social en sus propuestas, corrigiendo posiciones más cercanas al neoliberalismo en el origen de estos partidos (Alfonso y Rennwald, sin fecha). Pero fundamentalmente han puesto el dedo en otra llaga, la de los miedos cervales a la descomposición cultural de sus sociedades, así como a la supuesta complicidad de los expertos y

las élites políticas y económicas en esta deriva. En los últimos años los partidos *anti-establishment* han encontrado oportunidades insólitas para agitar espantajos y exacerbar con ello las angustias de la ciudadanía. Muchas de esas oportunidades están ligadas directamente a alguna dimensión de la globalización. Para ello han aprovechado que la globalización se ha presentado, en los últimos tiempos, en formas amenazantes (el terrorismo yihadista), desestabilizadoras (la crisis del euro y el temor de los electorados de países ricos a la mutualización de la deuda) y descontroladas (la crisis de refugiados). Convenientemente empaquetadas al efecto, estas amenazas han sido objeto de hábil capitalización política. Ha sido una tormenta perfecta que se ha llevado por delante muchas certidumbres y dejado como legado un cúmulo de desgarros que costará coser. □

EUROPA HA ASISTIDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS A LA POLITIZACIÓN DEL MALESTAR. EN PAÍSES DEL SUR DE EUROPA HA SIDO FUNDAMENTALMENTE UNA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL SUFRIMIENTO ECONÓMICO, DE LA PRECARIEDAD LABORAL Y DE LA FALTA DE HORIZONTES VITALES.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso, A. y L. Rennwald (sin fecha), "The Changing Welfare State Agenda of Populist Radical Right Parties in Europe", *Electoral Realignments and Welfare State Transformations in Europe*, ed. Philip Manow y Bruno Palier. Oxford: Oxford University Press.
- Alonso, Sonia (2013), La fractura democrática en la UE ¿encaminados hacia la tormenta perfecta?, Agenda Pública, 21/07/2013. http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/democratica-UE-encaminados-tormenta-perfecta_0_155034792.html.
- Atkinson, A. B. (2015), *Inequality. What can Be Done*. Cambridge: Harvard University Press.
- Corbett, A. (2016), "Globalization and the lower middle class of the rich world", Resolution Foundation Report.
- Eurobarometer (2016). *Eurobarometer 2016. Public Opinion in the European Union*, Mayo 2016, Comisión Europea.
- Eurobarometer (2014) *Eurobarometer 40 years. Effects of the Economic and Financial Crisis on European Public Opinion*, Comisión Europea. http://ec.europa.eu/public_opinion/topics/eb40years_en.pdf.
- Eurobarometer (2010), *Eurobarometer 73. Public Opinion in the European Union*. Report Volum. 2, Mayo 2010, Comisión Europea. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol2_en.pdf
- Inglehart, R. F. y P. Norris (2016), "Trump, Brexit and the Rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash", Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers 16-026.
- Milanovic, Branko (2016). *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- OCDE (2008), *Growing Unequal?* París: OCDE.
- OCDE (2011), *Divided We Stand*. París: OCDE.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Putnam, R. D. (2015), *Our Kids. The American Dream in Crisis*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Ramiro, L. y R. Gómez (2016), "Radical-Left Populism during the Great Recession: Podemos and Its Competition with the Established Radical Left", *Political Studies* <http://psx.sagepub.com/content/early/2016/06/30/0032321716647400>
- Therborn, G. (2013), *The Killing Fields of Inequality*. Malden: Polity Press.
- Wilkinson. R. G. y Kate Pickett (2009), *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always do Better*. Londres: Allan Lane.

Importancia de los poderes alternativos en las decisiones políticas de la UE: ONGs, sociedad civil y lobbies

LUIS BOUZA GARCÍA

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Robert Gordon de Aberdeen, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid y del Colegio de Europa en Brujas.

El papel de los grupos de interés y de la sociedad civil española en la gobernanza de la Unión Europea tiene algo de misterio envuelto en un gran mito. Ello se debe a que el estudio de los grupos de interés en España ha sido un ángulo muerto al que hasta ahora, con demasiada frecuencia, se ha prestado poca atención en el análisis de nuestro sistema político. Por otro lado, el papel de los *lobbies* en Bruselas se halla rodeado de todo tipo de fantasías (ver el documental de Moser y Lietaert: 2012), quizá comprensibles por la importancia numérica de estas organizaciones —Bruselas es la capital mundial en número de *lobbistas* solo por detrás de Washington DC— y por su papel en el proceso político comunitario.

Este capítulo intenta repasar el papel de las organizaciones de la sociedad civil —aquellas que no forman parte del Estado ni del mercado— en el proceso político comunitario, con especial énfasis en el papel de los grupos españoles. Para ello repasamos en primer lugar la evolución de las relaciones entre estas organizaciones y las instituciones europeas para, en segundo lugar, señalar que la importancia de estas relaciones a nivel comunitario es inversamente proporcional a la atención que dichos grupos reciben en el sistema político español. Concluimos señalando que las organizaciones nacionales, y entre ellas las españolas, no están ausentes de dicho proceso y que de alguna manera las tímidas demandas relativas a la regulación de los lobbies en España son una señal de la europeización de nuestro sistema político.

Antes de comenzar cabe sin embargo intentar aportar un matiz sobre la noción de sociedad civil en los estudios sobre

la UE. Las diferentes tradiciones nacionales, la connotación positiva del término y su relativa indeterminación en la propia teoría política han dado lugar a un uso poco sistemático, tanto en la literatura académica como por parte de las propias instituciones. El principal objeto de debate está en el papel de las organizaciones de representación de intereses económicos (patronal y sindicatos) en la medida en que, aunque como organizaciones no pertenecen al Estado ni al mercado, no dejan de representar a actores económicos fuertemente conectados con la elaboración de la política pública de algunos Estados miembros. Resulta significativo que la propia Comisión utilice el término de manera más o menos frecuente pero que, en lugar de una definición del término, su web ofrezca una reserva por la cual la Comisión se limita a significar su accesibilidad para todas las partes interesadas. Por lo tanto, en este capítulo incluimos el activismo de todos los intereses organizados no estatales que intentan influir en la construcción europea sin pretender darle otro contenido normativo que el que aportan los propios actores.

LA PROGRESIVA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SISTEMA POLÍTICO COMUNITARIO

Prácticamente desde el inicio del proceso de integración europea los grupos de interés han tenido presencia en su desarrollo. De hecho, los estudios históricos señalan la progresiva organización a escala europea de las industrias continentales, hasta el punto de que la lucha contra los *trusts* fue uno de los primeros objetivos de la CECA. La debilidad ▶

LOS REPRESENTANTES DE INTERESES CIUDADANOS EN BRUSELAS SON, CADA VEZ MÁS, PROFESIONALES CUALIFICADOS EN LUGAR DE ACTIVISTAS. ESTAS ORGANIZACIONES UTILIZAN FUNDAMENTALMENTE FORMAS DE LOBBYING PARECIDAS A LAS DEL RESTO DE GRUPOS Y TIENEN POCO CONTACTO CON ACTIVISTAS DE BASE O MOVIMIENTOS SOCIALES.

de la revolución industrial en España y el aislamiento político hicieron que los grupos de interés españoles apenas tuviesen presencia en esa primera fase.

Sin embargo, es con la creación de la CECA y de las Comunidades Europeas cuando se produce la verdadera organización a escala comunitaria de numerosas federaciones industriales y comerciales. A esta primera organización de los intereses empresariales a escala europea van a responder rápidamente los intereses sindicales y medioambientales, estableciéndose en Bruselas desde principios de los 70. De hecho, el incremento del número y la diversidad de intereses en Bruselas no es lineal, sino que se desarrolla de manera escalonada con cada modificación de los tratados conforme han ido otorgando más competencias a las instituciones (Balme y Chabanet 2008).

Así en los años 90 coinciden un importante desarrollo numérico de los grupos de interés con la primera crisis de legitimidad de la UE: la Comisión se propone por primera vez regular sus relaciones con los intereses organizados. El fuerte desarrollo de los grupos de interés en la UE se explica por la naturaleza del tipo de políticas públicas que ha desarrollado: frente a unas políticas nacionales con implicaciones distributivas o redistributivas —en las cuales es más difícil que los grupos consigan beneficios directos por la visibilidad de la diferencia entre ganadores y perdedores potenciales— la mayor parte de las políticas comunitarias son políticas de tipo regulatorio, donde los beneficios están fuertemente concentrados y los costes son difusos. Estas políticas se prestan por tanto a dilemas de acción colectiva de tipo olsoniano, que favorecen la movilización de ciertos actores. Se abren así unos años de debate sobre qué relación debe tener la UE con los grupos de interés: ¿un modelo corporatista parecido al del centro y el norte de Europa basado en el reconocimiento de algunas grandes organizaciones o uno pluralista de inspiración anglosajona, que permita a todos los grupos competir por la atención de las instituciones?

Desde mediados de los 90 hasta principios de los 2000 la Comisión intenta regular una suerte de neocorporatismo a escala europea a través de elementos como el diálogo social europeo, la creación de un estatuto para las organizaciones de nivel europeo y la definición de criterios de representatividad para acceder a las instituciones europeas. Sin embargo, esta estrategia se encuentra con una serie de dificultades de nuevo relacionadas con la legitimidad de la construcción europea: el

discurso sobre la democratización de la UE a través de la participación de la sociedad civil —tal y como se intentó durante la Convención de 2003-2004— se agota ante la evidencia de que la participación de las organizaciones sociales y civiles no garantiza el apoyo de los ciudadanos, que en Francia y los Países Bajos rechazaron el texto constitucional.

Resulta evidente que la Comisión carece del grado de legitimidad de los Estados a la hora de definir quién tiene derecho a intervenir en el proceso político —y sobre todo quién no puede hacerlo— y a partir de la reflexión iniciada con el rechazo del Tratado constitucional, la Comisión ha ido orientando sus relaciones con la sociedad civil hacia lo que la mayoría de los autores considera hoy un modelo neopluralista. En dicho sistema de intermediación, las instituciones no se limitan a permitir el acceso de todos los grupos que lo deseen, sino que han intentado hacer frente a la crítica habitual al pluralismo —la debilidad de los grupos que defienden intereses generales— apoyando el desarrollo de organizaciones que hicieran contrapeso a los intereses empresariales, hasta el punto de ser casi impulsoras de algunas organizaciones como la Plataforma social europea. En este sentido la UE ha adoptado algunos mecanismos propios de sistemas pluralistas, tales como un registro de grupos de interés, la definición de códigos de conducta o la formalización de oportunidades para la participación en consultas.

En este sentido el actual sistema de intermediación de intereses en la UE se caracteriza por la presencia de gran número de organizaciones y de intereses diversos que de alguna manera pueden controlarse unos a otros —si bien este tipo de pluralismo viene siendo también calificado de elitista— así como por su fuerte grado de institucionalización y dependencia de las instituciones (Greenwood 2011: 231-234). Los representantes de intereses ciudadanos en Bruselas son, cada vez más, profesionales cualificados en lugar de activistas. Estas organizaciones utilizan fundamentalmente formas de *lobbying* parecidas a las del resto de grupos y tienen poco contacto con activistas de base o movimientos sociales. Por lo tanto, de algún modo, los intereses corporativos en Bruselas están controlados por defensores de intereses cívicos que sin embargo comparten la misma «burbuja comunitaria».

La presencia de este fuerte número de organizaciones diversas da lugar a una lógica competitiva que deriva de esa diversidad —la industria del vidrio está representada por siete ▶



Activistas de Greenpeace protestando en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas, 2010

organizaciones distintas (Greenwood 2011: pp. 15-16)– y de cooperación, en la medida en que ninguna organización puede imponerse por sí misma en este panorama, las coaliciones son relativamente frecuentes. En esta situación por lo tanto importan de manera crucial la reputación organizacional y personal, lo que favorece un cierto respeto por las reglas del juego. En cuanto a los resultados en términos de influencia, también aquí resulta importante intentar desmontar algunos mitos. Si bien es evidente que las organizaciones de interés económico disponen de más recursos y por lo tanto de más oportunidades de influencia, casi todos los autores coinciden en que la mera disponibilidad de recursos no garantiza la influencia. Los estudios más recientes señalan que las organizaciones de interés empresarial tienen que invertir hasta cinco veces más recursos para obtener la misma influencia que las organizaciones de interés ciudadano.

ESPAÑA ANTE EL PLURALISMO DEL PROCESO POLÍTICO COMUNITARIO

El panorama dibujado hasta aquí contrasta fuertemente con la tradicional estructura de la representación de intereses en España. La proximidad entre élites económicas y político-administrativas, la tendencia del Estado a intervenir en los conflictos entre trabajadores y empresarios y la configuración de un modelo de relaciones laborales, estructurado bajo la Constitución del 78, han sido argumentos clásicos para sostener que, durante las dictaduras del siglo XX y el régimen democrático del 78, España ha sido un sistema de tipo corporatista. Sin embargo, si bien esta afirmación se puede sostener en el ámbito de las relaciones laborales, la sociedad civil ha sido tradicionalmente demasiado débil en los otros ámbitos como para sostener la idea de que la concertación entre intereses y el Estado sea la norma habitual. Más bien se puede sugerir ▶

que España, como otros Estados del sur de Europa, tal como Francia o Grecia, es un modelo estatista en el cual la fuerte presencia del Estado en la economía y la relativa debilidad de la sociedad civil, facilita la monopolización del proceso político por parte de la élites político-administrativas, dejando relativamente poco margen de maniobra a una intervención decisiva de otro tipo de actores.

Este fenómeno ha dado lugar a un relativo desconocimiento del papel de los grupos de interés en España, hasta el punto que se ha defendido hasta recientemente que en España no había necesidad de regular dicho fenómeno. Solamente en los últimos años y en el contexto del debate sobre la regeneración democrática, el Gobierno central y algunas CC.AA. y ayuntamientos, así como asociaciones de profesionales del sector han comenzado a proponer códigos de conducta para representantes de interés. Dificilmente se puede cuestionar la importancia de la regulación de este tipo de aspectos como punto de partida para el debate nacional: la adopción de reglamentaciones a nivel comunitario sirve sin duda para poner esta cuestión en la agenda del legislador español, si bien cabe preguntarse en qué medida existe un problema real de ausencia de regulación de los *lobbies* más que de falta de pluralismo político y social en el proceso de adopción de políticas públicas.

Esto no significa que la presencia de España ante la UE se haya manifestado solamente a través de los representantes del Gobierno; sindicatos y patronal han estado siempre bien representados desde la adhesión –algunos de sus representantes han ejercido durante años como presidentes de la Confederación Europea de Sindicatos o de Comité Económico y Social Europeo– y las grandes organizaciones europeas siempre han contado con representación española. Además, el papel débil de otras organizaciones de la sociedad civil ha sido de algún modo equilibrado por una fuerte presencia de las comunidades autónomas.

Dicho esto, la sociedad civil española no es ajena a la tendencia a mayor presencia de organizaciones nacionales que se observa desde hace unos años en Bruselas. En la actualidad hay unas 500 organizaciones españolas inscritas en el registro de transparencia de la UE, de las cuales aproximadamente unas 40 tienen representación permanente en Bruselas y casi 100 son miembros más o menos estables de una federación europea. Dicho esto, las organizaciones están claramente infrarrepresentadas en este proceso de europeización de los intereses nacionales, al igual que las asociaciones de otros Estados del sur de Europa (Quittkat 2011). De alguna manera parece que la tradicional debilidad de la sociedad civil en el sur de Europa se extiende a su representación europea.

CONCLUSIÓN

El marco de intermediación de intereses español y comunitario no ha podido ser más diferente hasta hace poco. Si bien la España que sale de la transición se caracteriza por una sociedad civil vibrante pero poco estructurada, el paso a la política institucional de buen número de los activistas de los años 80 y la definición de un modelo semicorporatista de intermediación de intereses dan lugar a una democracia en la cual la sociedad civil tiende a expresarse a través de movimientos sociales y en menor medida a través de la institucionalización. Por contraste, la necesidad de legitimidad de las instituciones europeas, junto con la existencia de ventanas de oportunidad favorables a la movilización de intereses en forma de apoyo institucional ha dado lugar a la presencia de gran número de organizaciones en Bruselas. Parece evidente que las organizaciones españolas están aún infrarrepresentadas en este entorno, pero hay señales de la europeización del debate nacional sobre los grupos de interés. En este contexto cabe esperar que las organizaciones de interés general activas en España en sectores como el medio ambiente, consumo o derechos sociales y políticos se sumen a la creciente presencia de las organizaciones empresariales nacionales en el tablero europeo. □

BIBLIOGRAFÍA

- Balme, R., & Chabanet, D. (2008). *European governance and democracy: power and protest in the EU*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Comisión Europea (2012) "Civil society. General Overview" página en el portal Europa disponible en la dirección siguiente: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/general_overview_en.htm#5 consultado el 21/09/16
- Greenwood, J. (2011). *Interest representation in the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Kaiser, W. y Schot, W. (2014) *Writing the Rules for Europe Experts, Cartels, and International Organizations*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Laurens, S. (2015). *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*. Marseille, Éditions Agone.
- Moser, F. y Lietaert, M. (2012) *The Brussels Business (Who Runs the European Union?)*, documental emitido por Documentos TV en La 2 el 6 de octubre de 2014

¿Qué piden los jóvenes a la Europa del futuro?

CON COPIA A EUROPA

Con Copia a Europa (CC/ Europa) es un proyecto fundado y liderado por un grupo de más de 20 jóvenes provenientes de diferentes ámbitos laborales, con distintos estudios e ideologías pero con un sentimiento común: el europeísmo crítico. Nuestro objetivo es una #MejorEuropa.

Hace treinta años, cuando España accedió a la Unión Europea —entonces llamada Comunidades Europeas— muchos de nosotros ni siquiera habíamos nacido, o ni siquiera sabíamos hablar, o ni siquiera sabíamos bien qué había tras las paredes de casa. Es nuestra generación, ninguna antes tan privilegiada, la que ha crecido inserta, beneficiada y vinculada a la Unión Europea. Somos parte de una generación que no mira a Europa como la puerta hacia la democracia y las libertades, ni tampoco como una vía para dejar atrás los años negros de confrontación en nuestro país. Como en el famoso microcuento de Monterroso, cuando despertamos todos esos logros estaban allí. Europa, para nosotros, fluye por nuestras venas, por nuestras cabezas y por nuestros corazones. Somos la generación del Erasmus, de los vuelos *low cost* y del Inter-rail (y la del fin del *roaming*); nuestros perfiles de Facebook son una Unión Europea en miniatura y hemos adoptado Skype como instrumento habitual para comunicarnos con nuestros amigos, sin importar dónde vivan. En todos los aspectos que nos conciernen, seamos o no conscientes, nuestro desarrollo de vida se enmarca en la lógica europea porque las fronteras nacionales, para nosotros, dejaron de existir.

El debate abierto en la Unión Europea sobre un repliegue hacia los Estados-nación podría sonar totalmente trasnochado si no fuera, claro, por lo vivo que está. Para nosotros las fronteras no han existido, hemos podido movernos por nuestro continente sin necesidad de visados o permisos y hemos podido estudiar tanto en otro país como en el propio. La integración, la que ha hecho posible que toda una generación deje de ver a sus vecinos como extranjeros, no debe quedarse aquí, debe profundizarse. Es lo que dicta nuestra corta experiencia de vida en este continente, nuestra incompleta percepción de

una realidad compleja que se desangra en los matices. La integración, sin embargo, hace aguas si la concebimos solo en términos emocionales o sentimentales. Podemos llevar la huella europea grabada en lo profundo de nuestro ser, pero probablemente nunca será más profunda que la pulsión nacional en una Europa de naciones que renquea sin saber cómo superar las fronteras identitarias. El Estado-nación ha vuelto a esta Europa que tanto nos ha dado, aunque seamos conscientes de que en el mundo en el que vivimos la interconexión es tal que raramente los problemas se pueden circunscribir a las fronteras nacionales. En una sociedad en la que los retos trascienden los límites que definen nuestros Estados, ¿qué sentido puede tener diseñar soluciones y estrategias a nivel nacional?

Poco, se diría. Y no obstante, es una tendencia al alza.

La UE ha hecho historia como proyecto transnacional, como proyecto político que ha generado un producto a la vanguardia de la innovación, algo totalmente distinto a lo habido hasta entonces. Pero no se puede vivir de las rentas. Nos toca, sobre todo a los que tomamos el relevo, seguir avanzando en otras áreas en las que la integración se ha ralentizado, paralizado o incluso amenazado con dar marcha atrás. Gran parte de la parálisis se debe a las reticencias de los gobiernos de los Estados miembros a entregar competencias a Bruselas, mostrando una manera de pensar en clave nacional (y, sobre todo, electoral) en detrimento de estrategias coordinadas a largo plazo. Las soluciones fáciles a problemas complejos, como si los Estados-nación europeos pudieran ofrecer certidumbres en 2016, se muestran más hirientes que nunca. No hemos llegado hasta aquí para esto. La Unión Europea tiene que ser flexible, funcional y eficiente. Responder a lo que se espera de un escalón más de gobierno en los sistemas democráticos: mejorar tu realidad, mostrar su utilidad. Día a día, calle a calle. ▶

NUESTRA GENERACIÓN NO SÓLO LE PIDE A LA UNIÓN QUE AVANCE HACIA UNA EUROPA QUE FUNCIONE, UNA QUE REALMENTE PUEDA HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS QUE NOS ACECHAN Y QUE YA NO TIENEN SOLUCIÓN DESDE LAS CAPITALES NACIONALES. LE PIDE A LA UNIÓN QUE TRABAJE POR GANARSE UNA LEGITIMIDAD NO SÓLO DE EJERCICIO, SINO TAMBIÉN DE ORIGEN.

Pero es difícil que lo haga en un momento en el que el europeísmo vive quizás sus horas más bajas. La votación para la salida del Reino Unido de la Unión Europea fue vista por algunos analistas como la oportunidad para que el resto de miembros pudieran avanzar en materias en las que Londres siempre había expresado sus recelos, como en seguridad y defensa o en mercados financieros, aunque esto no resultará fácil. Se vislumbra una tendencia hacia la conocida como «Europa a dos velocidades», con un núcleo de países mucho más integrados y un círculo de satélites con *opt-outs* y excepciones en diferentes ámbitos. Otra tendencia, más deseable pero más complicada — una Unión en la que todos los miembros estén al mismo nivel de coordinación—, requeriría de un avance más lento, aunque compartido. La elección es, qué duda cabe, política. Se trata de una lucha entre las perspectivas transnacional y nacional, y la capacidad de seducción determinará en gran medida el resultado. Lo que, en cualquier caso, ha quedado claro con la crisis financiera y el drama de los refugiados es que la Unión no puede continuar integrando unas áreas y manteniendo otras en manos de los Estados miembros sin ningún tipo de coordinación efectiva, pues esto acaba desembocando en disfuncionalidades a la hora de afrontar retos como los ya citados.

Nuestra generación no sólo le pide a la Unión que avance hacia una Europa que funcione, una que realmente pueda hacer frente a los problemas que nos acechan y que ya no tienen solución desde las capitales nacionales. Le pide a la Unión que trabaje por ganarse una legitimidad no sólo de ejercicio, sino también de origen. Nuestra generación está acostumbrada a votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Votar para algo que excede nuestras fronteras, en Europa, no es «marciano». Pero queremos que nuestra voz se escuche en Bruselas y Estrasburgo de una forma más transparente y efectiva. Las elecciones de 2014 avanzaron en este sentido, animando a los partidos políticos europeos a presentar sus candidatos a presidir la Comisión Europea y organizando debates para contrastar ideas y propuestas entre ellos. Sin embargo, a la hora de la verdad esta fórmula de candidato paneuropeo —o *Spitzenkandidaten*— se vio sometida una vez más a los juegos políticos de los Estados miembros, con los gobiernos nacionales moviendo las fichas necesarias para garantizarse un candidato de su agrado. Y a pesar de ello, algunos pretendieron no respetar ni siquiera el resultado electoral.

Los pocos, pero reseñables avances no son demasiado co-

nocidos por los jóvenes ni tampoco por el ciudadano medio europeo. Por ello, también pedimos a la Unión que aprenda a comunicarse con sus ciudadanos. Que nos conozca, que se empape de los nuevos canales, que identifique portavoces y embajadores ante cualquier estrato social. Que salga de esa burbuja gris de comunicación tradicional, de lentitud institucional y se lance a la nueva realidad en la que nosotros ya estamos. En la que tan bien se mueven los partidos eurófobos. Porque sí, hay que reconocer que la batalla de la comunicación la están venciendo los contrarios al proyecto comunitario. Por ello, para la Unión Europea no estar en el terreno comunicativo no es una opción: otro ocupará ese espacio e impondrá su mensaje.

Estamos acostumbrados (y aburridos) a ver cómo los gobiernos nacionales culpan a Europa de todos los males mientras que hacen suyos todos los logros. Es importante no perder de vista que este tipo de discurso termina por llevar a pensar a los ciudadanos sobre la UE en una nebulosa, un raro elemento político lejano cual nubarrón del que alejarse cuando la realidad es que todos y cada uno de los gobiernos de los Estados miembros conforman, determinan, y de hecho son la Unión Europea. La Unión Europea debe equilibrar el discurso con una estrategia mejor elaborada para hacer saber a los ciudadanos cuáles son sus competencias, qué puede hacer y qué intenta conseguir. En este sentido, las representaciones de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo en los Estados miembros deben jugar un papel fundamental, trabajando codo a codo con los medios de comunicación y la sociedad civil, detectando los vacíos de discurso e impulsando iniciativas para mejorar el conocimiento de las instituciones europeas y sus competencias. Desarrollar la capacidad de incidencia real y mejorar la agilidad en el funcionamiento es la asignatura pendiente de las instituciones y eso es algo que los jóvenes piden en todos los países de la UE. Acercamiento real y soluciones a los problemas político-económicos y sociales, no quimeras desfasadas o descontextualizadas. Esto, a su vez, actuaría como antídoto frente a los discursos populistas y eurófobos que fijan a Europa como objetivo de acoso y derribo, haciéndola responsable de sus propios fracasos, pero también de los ajenos. Además, ni la Unión Europea ni sus ciudadanos deben perder de vista una relación recíproca. El complejo y frenético desarrollo de la burocracia de las instituciones europeas en sus inicios, que bien cumplió la finalidad de afianzar el proyecto, en la actualidad abulta con excesivos procesos y trámites que han ▶

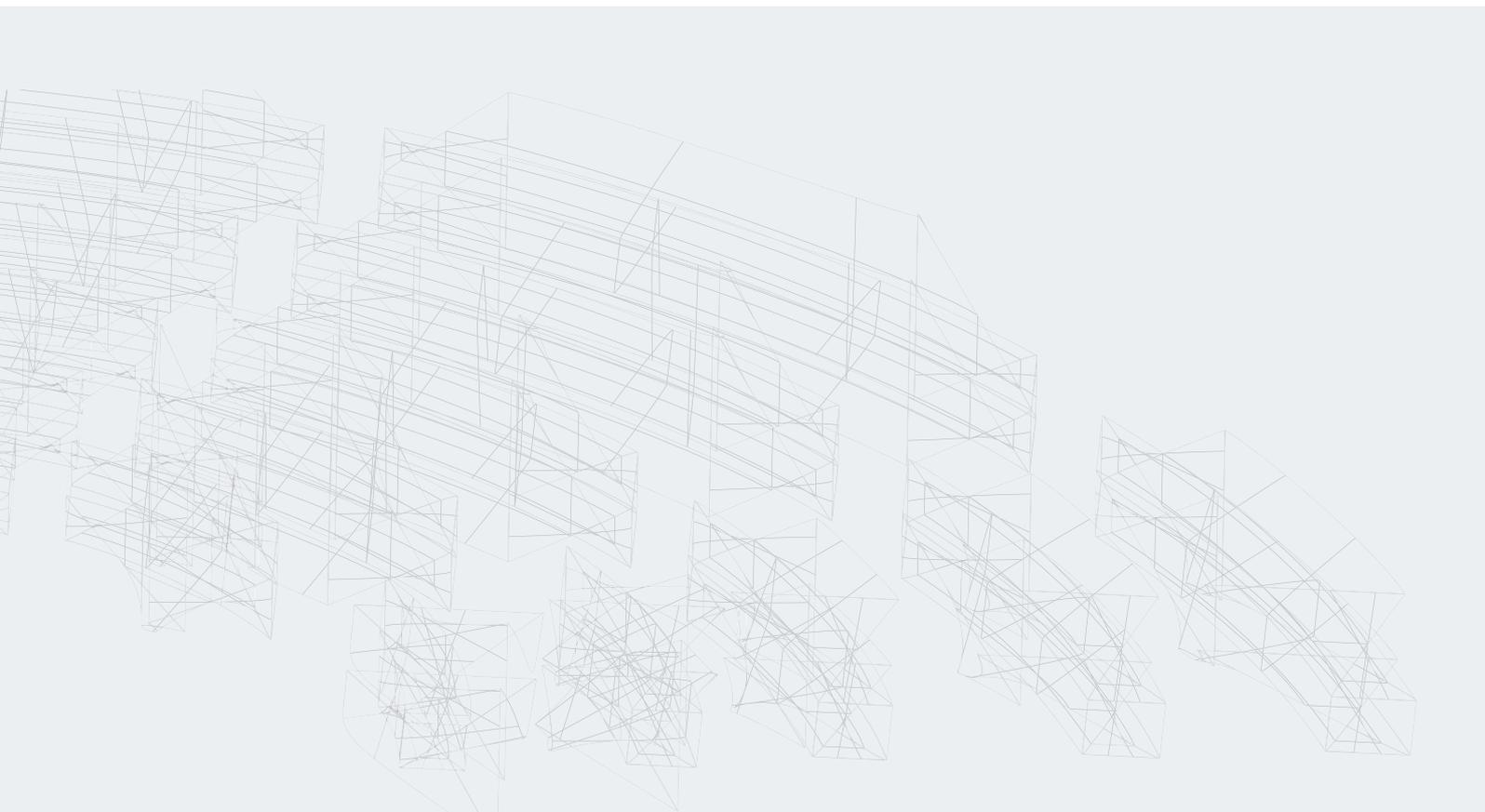


quedado desfasados o que lastran en exceso la capacidad, no ya solo de actuación, sino también la responsabilidad de atender a las necesidades reales de los ciudadanos europeos. Esto inevitablemente añade leña a los discursos, ya de por sí abrasantes, que están haciendo mella en la Unión.

La Unión necesita un nuevo discurso, una nueva manera de contarse a sí misma. Un nuevo relato, uno basado en la ilusión por un proyecto que funcione, que dé respuesta a nuestras inquietudes y a nuestras necesidades. La Unión Europea no puede permitirse perder el tren de la comunicación de cara a evaluar y tomar el pulso a tiempo real de lo que realmente piden sus ciudadanos. «Con Copia a Europa» nació para eso. Identificamos cuál era ese vacío de representatividad y de discurso que existía en nuestra generación respecto a la Unión Europea y nos pusimos a trabajar, aunando opiniones diferentes, en torno a un proyecto común. Renegamos del europeísmo naíf y del consenso permisivo que ha primado hasta

ahora en el debate público, ese que hereda la premisa de Ortega sobre España como problema y Europa como solución. Nosotros apostamos por una visión europeísta crítica, consciente de los fallos de la UE y que apuesta por avanzar en integración para solucionarlos. Creemos que esta generación a la que se le llama *millennial* ya no conecta con la forma tradicional en la que se le ha comunicado el proyecto comunitario. A nosotros no nos sirve aferrarnos al mantra de «más Europa», sino que apostamos por una «mejor Europa», una que deje atrás las declaraciones grandilocuentes y que sea efectiva y eficiente en las competencias que desempeña. Queremos una Europa que funcione y queremos que Europa nos cuente cómo funciona, pero también que esté dispuesta a escuchar nuestra voz. Nuestra generación tiene nuevos mensajes y queremos enviarlos a nuestros iguales a lo largo y ancho del continente. Eso sí, con copia a Europa, no sea que no se entere.

Europa 2046, allá vamos. ▣



PARLAMENTO EUROPEO: UN PAPEL REFORZADO

El Parlamento Europeo en perspectiva

ENRIQUE BARÓN CRESPO

Recetas para salir de la crisis. El potencial del Tratado de Lisboa

ELMAR BROK

Los retos de la información europea en un mundo en rápida transformación

JAUME DUCH GUILLOT

Las elecciones al Parlamento Europeo - Evolución de las campañas electorales

DÍDAC GUTIÉRREZ-PERIS

130

130

PARLAMENTO EUROPEO: UN PAPEL REFORZADO



Debate entre los candidatos a la presidencia de la Comisión Europea en las elecciones europeas de mayo de 2014

El Parlamento Europeo en perspectiva

ENRIQUE BARÓN CRESPO

Expresidente del Parlamento Europeo (1989–1992)

Toda reflexión sobre Europa dentro de 30 años debe conjugar un ejercicio de prospectiva con una visión militante que evite caer en lo profético. Consciente del riesgo, partiré de la previsible situación del mundo en 2046 –salvo hecatombe– para insertar la Unión Europea (UE) en el mismo y examinar el papel que desearía que España jugara en uno y otro escenario.

¿Cómo será el mundo en 2046 y cuál será la situación de la UE? Las certidumbres son: que su población estará en torno a un 4% de la mundial (de representar un 25% a mediados del siglo XX a un 7% actualmente), y su peso económico en términos de producción y comercio la situará entre los cinco primeros Estados si está unida económica, política y monetariamente. De no ser así, ni Alemania estará entre los diez primeros. Un tercer aspecto es el modelo social europeo, reflejado en el gasto social, que representa hoy el 50% del mundial.

Ligado a este escenario global se plantean desafíos que condicionan el futuro de Europa y de la humanidad. Ya dijo el Inca Garcilaso que mundo solo hay uno. El primero es la lucha contra el cambio climático, en la que Europa debe continuar actuando de modo pionero, porque es una cuestión de supervivencia. Igualmente, el conseguir reglas para que la globalización financiera no sea un devastador torrente especulativo. En el mundo globalizado no son eficaces las respuestas defensivas y de repliegue.

A partir de aquí, comienzan las preguntas.

¿Cómo podrá sostener Europa un papel primordial? Ante todo, con un esfuerzo de adaptación de su modelo de economía social de mercado y economía mixta que es, junto con la demo-

cracia, la respuesta más civilizada que se ha creado frente al capitalismo. Ello implica una defensa del mismo a nivel mundial, que no necesita tanto un espíritu misionero por nuestra parte, como la adhesión de miles de millones de seres humanos que van accediendo a las clases medias que trabajan. En la medida en que se van afirmando, no solo desean consumir más, también exigen bienes públicos y en especial educación y salud.

El modelo europeo se basa en haber construido un sistema que ha conseguido la convivencia en paz entre pueblos enfrentados secularmente y les ha comprometido en la causa común de crear un sistema político de democracia supranacional a partir de su propia realidad. ¿Se mantendrá este espíritu y las instituciones que lo garantizan? No sería la primera vez que Europa enloqueciera. Cabe plantearse el interrogante ante el auge de los populismos nacionalistas nostálgicos de un pasado irreal e idealizado. Maimónides decía que si Dios hubiera querido que miráramos hacia atrás nos hubiera puesto los ojos en la nuca. Sobre los populismos y su exacerbación en un contexto de crisis no vale solo condenarlos, hay que combatirlos con respuestas positivas. Una comparación con el colesterol puede ser ilustrativa. Lo hay bueno y malo. No es todo malo, como no lo es tampoco la adhesión a elementos culturales y políticos propios. El problema es cuando el colesterol malo supera al bueno. La lucha contra los populismos plantea una primera cuestión: los grandes desafíos a los que la UE y sus miembros se enfrentan solo se pueden resolver con una unión más fuerte y una visión común.

La segunda gran cuestión es el papel del Parlamento Europeo como centro de la vida democrática de la UE. La democracia parlamentaria, el sistema político más combatido y denostado por todas las dictaduras que asolaron el continente ▶



durante el siglo XX, se ha consolidado como la forma de organización política dominante en Europa. La cuestión es cómo se articula el sistema partiendo de la ciudadanía en todos sus niveles, consagrada por el Parlamento Europeo en el Tratado de Maastricht junto a la moneda única. La Declaración fundacional del 9 de mayo de 1950 proponía como objetivo final la creación de una federación europea. Es lo que estamos construyendo cuando decidimos en común la respuesta a los problemas con la regla de la mayoría y no como una Santa Alianza por unanimidad.

No hay un gran momento fundacional, se va paso a paso de forma muy europea, con un tratado cada cuatro años desde el paso a la Unión, donde vamos incorporando elementos federativos porque son los que permiten fortalecer la casa común. Para no quedarnos en un debate nominalista vale la pena recoger los principales rasgos de un sistema federal, que por cierto es el dominante en los grandes Estados miembros del G 20. Son estos desde Madison: la voluntad de compartir destino en una unión como el mejor sistema para garantizar la paz, la libertad y la prosperidad (ver los tres primeros artículos del Tratado de Lisboa que resumen principios, valores y objetivos); el poder central de la federación tiene un núcleo delimitado de compe-

tencias fundamentales (en el caso europeo, las cuatro libertades más el comercio exterior, la moneda y la política exterior y la subsidiariedad son un componente fundamental que se estructura a partir del ciudadano (la relación Parlamento Europeo – parlamentos de los Estados miembros es un tema clave); la territorialidad con respeto a la personalidad y las fronteras precisas entre sus miembros y una doble ciudadanía del Estado y la unión, que conduce a un sistema bicameral (Parlamento y Consejo de Ministros); la no centralización; el constitucionalismo garantizado por un tribunal constitucional; el equilibrio de poderes y la negociación permanente entre el poder federador y los federados.

Por encima de las divisiones entre Estados del norte y del sur, del oeste y del este, viejos y nuevos, ricos y menos ricos, de izquierda o de derecha, de nacionalismo apaciguado o emergente, hay la aceptación de un marco institucional común, en el que se comparte soberanía y destino.

Este federalismo por obligación es un sistema de tensión creadora permanente entre el impulso centrífugo y el centrípeto, en el que la voluntad de seguir juntos predomina sobre la de arreglarse cada uno por su cuenta. Lo curioso es que a trancas y ▶

CADA GENERACIÓN TIENE SUS PROPIOS DESAFÍOS Y SU IMPRONTA EN EL MODO DE ABORDARLOS. LA DE LOS PADRES FUNDADORES SUPO ENMENDAR UNA HISTORIA DE GUERRA Y DESASTRES, LA NUESTRA DIO EL PASO A LA UNIÓN Y ACABÓ LA GUERRA FRÍA. LA ACTUAL TENDRÁ COMO RETO QUE LA UNIÓN EUROPEA SEA PROTAGONISTA ACTIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN MUNDO MÁS JUSTO Y LIBRE EN 2046.

barrancas vamos avanzando en la construcción de nuestra casa común, mientras que no se acepta debatir abiertamente cómo debe ser la misma.

El gran desafío para el Parlamento Europeo es mostrar cómo este sistema funciona democráticamente y es armónico, no es una prisión común ni un Moloch burocrático. Para culminar su papel como centro de decisión, el Parlamento debe completar su capacidad para votar democráticamente los ingresos comunes europeos y lograr el reconocimiento y la adhesión a su función.

Un sistema basado en la democracia representativa, con la participación como complemento no como alternativa. Voluntad que debe quedar clara a los líderes populistas y extremistas, a los que ha faltado tiempo tras el Brexit para proponer una cadena de referendos que dinamiten el proceso de construcción europea. No es cierto que Bruselas sea incapaz de responder a los pueblos europeos. Desde 1971, se han celebrado 57 referendos sobre temas ligados a la construcción europea. Tres cuartos aprobaron el texto propuesto. La fallida Constitución –aprobada por España y Luxemburgo, vetada por Francia e Irlanda– recuperó su contenido vía el Tratado de Lisboa. Hagamos memoria sobre los elementos de participación. Se respetaron los noes de seis referendos sobre la pertenencia a la UE. Los cuatro referendos de profundización fueron también tenidos en cuenta, como en el caso danés. Más delicadas fueron las seis consultas de gobernanza negativas, como en Irlanda al Tratado de Lisboa. Aún así, se consiguió un acuerdo. Hoy aún está pendiente de arreglo el rechazo holandés al Acuerdo de Asociación con Ucrania ratificado por todos los demás.

No hay por tanto un enfrentamiento de un pueblo con todos los demás. Menos aún en el caso británico, donde la campaña a favor ha alcanzado una dimensión global.

Se puede aceptar la utilización por algunos jefes de gobierno del arma del referéndum para reforzar su posición, como ocurrió con Grecia en 2015 o en Hungría estos días. La cuestión clave reside en la necesidad de superar la contradicción entre la expresión de la voluntad de uno de los pueblos sobre los demás, cuando hay temas aprobados conjuntamente.

La gran cuestión democrática a resolver es si seguimos pensando que la democracia representativa es el mejor medio

para gobernar y decidir juntos los 440 millones de europeos de 27 Estados (en espera de que el Reino Unido notifique el Brexit). Considerar como un axioma indiscutible que la vía referendaria es más democrática y superior a la parlamentaria sería una enmienda a la totalidad de los tratados, que haría inviable la construcción europea. El recuerdo en Alemania de su último plebiscito de 1933 les ayuda a no repetirlo. El arma del referéndum debe ser utilizada con cuidado para no convertirla en una ruleta rusa que destruya el proyecto más noble de Europa. Mientras tanto, es de desear que el pueblo británico encuentre su vía de futuro lo más cerca posible del nuestro.

Una última reflexión se refiere al papel de España en la Unión en 2046. Es de esperar que el impulso democrático constituyente, que inspiró la adhesión en 1986 con un acuerdo unánime de las fuerzas políticas y sociales, se mantenga con un valor constituyente. Es decir, no sometido a coyunturas más o menos favorables o al toma y daca de cada negociación.

Un paso útil en esa dirección sería integrar de modo claro la Unión Europea en la Constitución de 1978 de modo expreso, afirmando nuestra obligación constitucional de contribuir a su desarrollo a partir de los principios comunes democráticos como son la protección de los derechos fundamentales, de respeto al Estado de derecho social y federativo a partir de la subsidiariedad. En esta línea, se debe integrar nuestra democracia parlamentaria con una participación activa de las Cortes Generales en el proceso legislativo europeo a partir de los derechos reconocidos en el Tratado de Lisboa y en defensa del principio de subsidiariedad, implícito en el sistema autonómico.

En el terreno político y socioeconómico, la existencia de la Unión Monetaria y el desarrollo de la Económica exigen que España juegue un papel más activo como socio importante de ambas, potenciando su capacidad tecnológica y humana, y con una dimensión global relacionada con su situación estratégica en el Mediterráneo y África, además de sus tradicionales lazos con Iberoamérica y el papel cultural de un idioma compartido.

Cada generación tiene sus propios desafíos y su impronta en el modo de abordarlos. La de los padres fundadores supo enmendar una historia de guerra y desastres, la nuestra dio el paso a la Unión y acabó la guerra fría. La actual tendrá como reto que la Unión Europea sea protagonista activa en la construcción de un mundo más justo y libre en 2046. ■

Recetas para salir de la crisis. El potencial del Tratado de Lisboa

ELMAR BROK

Eurodiputado alemán, miembro del Grupo Partido Popular Europeo del Parlamento Europeo. Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores. Ponente de la Iniciativa: Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa.

La Unión Europea necesita reformas urgentes para encontrar una salida a sus numerosas crisis, sin importar si las hemos provocado nosotros mismos por problemas internos o si se deben a desafíos exteriores. Una cosa está clara: la situación es seria.

El voto de la población británica el pasado 23 de junio de 2016 por la salida del Reino Unido de la Unión solo ha sido una manifestación más de una evolución, que ya no se podía pasar por alto, hacia un mayor euroescepticismo y un nacionalismo cada vez más fuerte. Muchos ciudadanos están desconcertados ante los numerosos desafíos a los que se enfrenta la Unión y sus Estados miembros. La crisis de los refugiados, los conflictos de política exterior en la vecindad inmediata, la lucha contra el terrorismo, la globalización, el cambio climático, los puntos débiles de la Unión Económica y Monetaria en el contexto de la crisis financiera y de la deuda, la falta de competitividad y sus consecuencias sociales en varios Estados miembros, así como la necesidad de reforzar el mercado interior de la Unión (por ejemplo, en el sector de los servicios y en el digital) son retos a los que hasta el momento no se ha dado una respuesta adecuada.

Sin embargo, un abandono de la Unión y el retorno al Estado nacional no son la solución. Al contrario, debemos recordar la fuerza y el vigor que puede tener y desarrollar una Europa unida. En nuestro mundo globalizado los países aislados ya no están en posición de superar solos estos enormes retos. Porque el hecho es que, tres décadas después de la entrada de España en la Unión Europea, el mundo es completamente distinto de lo que era en el año 1986, desde el punto de vista político y económico. En la época actual los países de Europa solo pueden existir juntos y la Unión presenta el mejor modelo de fu-

turo para ello. Porque los intereses nacionales y los de la Unión no se excluyen, sino que se complementan: somos ciudadanos de nuestra nación y de Europa, no de una o de otra.

Pero es urgente que la Unión Europea se renueve a sí misma. Necesitamos reformas que conduzcan a lo que los ciudadanos esperan: una Europa más eficaz, no burocrática y sobre todo cercana a los ciudadanos, que se ocupe de los grandes retos y no de los pequeños problemas. No necesitamos tanto estrategias nacionales de corto alcance, sino más Europa precisamente allí donde la Unión puede ser más eficaz. Los Tratados ofrecen un margen suficiente para una renovación en profundidad de la Unión, solo hay que aprovecharlos mejor por fin. Aunque sería oportuna y necesaria una revisión a fondo de los Tratados, en la situación actual de la Unión, y visto el estado de la opinión pública, no hay que contar con ello. Por eso, el medio para superar los desafíos de nuestra época es agotar completamente las posibilidades de los Tratados que ya tenemos, sin modificar el Derecho primario.

El Tratado de Lisboa fue, y continúa siendo, un gran paso adelante, especialmente por la mejora de los principios democráticos y su aplicación. La introducción de la Iniciativa Ciudadana Europea, por ejemplo, es una gran conquista democrática. También los parlamentos nacionales están más involucrados en la tarea legislativa de la Unión. Casi siete años después de su entrada en vigor, el potencial de las disposiciones del Tratado de Lisboa no está agotado. Corresponde esencialmente a los Estados miembros dar pruebas de la voluntad política necesaria y hacer uso por fin de las posibilidades de reforma existentes para el bienestar de todos los europeos.

Uno de los aspectos centrales de una reforma de la Unión ▶

Europea es la utilización creciente del llamado método comunitario, por oposición a la cooperación intergubernamental. Solo el método comunitario garantiza la transparencia, la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo y el procedimiento de codecisión del Parlamento y el Consejo. Así se impide la fragmentación de las responsabilidades institucionales y que las instituciones compitan entre sí. Además, en los ámbitos en que no todos los Estados miembros cumplen las condiciones de participación (por ejemplo, la zona del euro o el espacio Schengen), las competencias de las instituciones de la Unión no se verán debilitadas por soluciones intergubernamentales. Por eso el pacto fiscal y el Mecanismo Europeo de Estabilidad deben formar parte del Derecho de la Unión y no se deberían crear nuevos obstáculos institucionales y administrativos entre los Estados miembros, por ejemplo entre los países de la zona del euro y aquellos que aún no han adoptado la moneda única.

Ha llegado el fin de una Unión de veintiocho países (pronto veintisiete, tras la retirada del Reino Unido) con el principio del veto, porque la historia nos enseña que la Unión Europea solo avanza cuando se aplica el método comunitario y, en el marco de ese método, la decisión por mayoría. El principio del veto es el del bloqueo y del pensamiento negativo. Es el principio del chantaje, ya que uno se hace «pagar» de otra forma el hecho de no utilizar su veto. En cambio, la decisión por mayoría es el modo de poner a todos bajo presión y obligarles a buscar un compromiso. Es decir, que la decisión por mayoría no es una imposición unilateral de intereses, sino la forma de hacer posible un compromiso en este contexto europeo.

También hay que modificar algo la estructura institucional para hacer la Unión más democrática. Para aportar legitimidad a la Unión, el Parlamento Europeo, elegido por sufragio directo, desempeña un papel esencial. En relación con esto, es un gran éxito la introducción por primera vez en las elecciones europeas de 2014 de la idea de los *Spitzenkandidaten* (cabezas de lista). La elección del candidato del PPE, Jean-Claude Juncker, como presidente de la Comisión, representa una nueva dimensión. Sin embargo, hay que establecer unas normas claras, democráticas y justas, para que los partidos europeos designen a esos candidatos a la Presidencia de la Comisión y la observancia de determinadas normas democráticas mínimas cuando se designa a los candidatos para el Parlamento Europeo. En las elecciones se debería mostrar claramente el logotipo del partido político europeo al que pertenece un candidato, para que la agenda y el debate políticos adquieran un carácter europeo. Además sería deseable un umbral mínimo vinculante a escala de la Unión para la obtención de un escaño en el Parlamento Europeo. El Parlamento ha dado ya los primeros pasos para la mejora del proceso electoral en las elecciones europeas y ha elaborado propuestas concretas. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo debe estar preparado para reformar su método de trabajo a fin de hacer frente a los retos futuros. Además de su función legislativa, debe utilizar sus competencias de control

sobre la Comisión para velar por la transposición y la aplicación de la legislación de la Unión en los Estados miembros.

También para el resto de instituciones de la Unión hay propuestas útiles de reforma encima de la mesa. Por ejemplo, el cargo de presidente del Consejo Europeo podría fusionarse con el de presidente de la Comisión Europea. Para ello el Consejo Europeo debería comprometerse, en base a un acuerdo interinstitucional entre los órganos en cuestión, a nombrar como su presidente al presidente de la Comisión, que se elige a propuesta del Consejo Europeo sobre la base de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (como ya ocurrió en 2014).

El Consejo de Ministros, mediante una modificación de los estatutos del Consejo, se convertiría en una cámara para cuestiones legislativas y sus reuniones serían públicas por principio. Con ello, el sistema legislativo bicameral del Consejo y el Parlamento existente de hecho, también sería reconocible para los ciudadanos. Las formaciones especializadas del Consejo que existen actualmente podrían actuar como órganos preparatorios del Consejo legislativo, similares a las comisiones del Parlamento. Además, el Consejo debería pasar, de acuerdo con el Tratado, a una toma de decisiones por mayoría cualificada. Muy a menudo, el Consejo rechaza la «obligación» prevista en el Tratado de decidir por mayoría y adopta la postura fácil, negándose a asumir la responsabilidad y dejando la decisión al Consejo Europeo, que solo puede decidir por unanimidad. Esto supone uno de los mayores obstáculos para la necesaria toma de decisiones del Consejo y un auténtico incumplimiento del Tratado. El Consejo Europeo tendría que concentrarse en las funciones que le atribuye el Tratado, entre las cuales, expresamente, no está la legislación.

En el futuro hay que profundizar y finalmente completar la Unión Económica y Monetaria (UEM). Durante la crisis, la Unión Europea ya ha reformado sustancialmente las normas, los instrumentos y los procedimientos de política a su disposición para reforzar y mejorar el marco de gobernanza de la UEM. Este proceso debe continuar, ya que la situación económica y social de la zona del euro sigue siendo extremadamente difícil. No hay margen para la autocomplacencia ni para aplazar las reformas. El actual sistema de gobernanza aún no es lo bastante eficiente y no puede garantizar que se logren superar todas las posibles crisis y perturbaciones futuras, ni está en condiciones de aportar más competitividad, equilibrio estructural entre los Estados miembros, crecimiento sostenible y cohesión social.

Para profundizar la UEM se debe proporcionar a todos los niveles de la toma de decisiones y de su aplicación una legitimidad democrática y una rendición de cuentas suficientes. En este sentido, los parlamentos nacionales deberían controlar a los gobiernos nacionales y, a escala de la Unión, el Parlamento Europeo tendría que desempeñar un papel más importante. El Parlamento es el parlamento del euro, dado que la UEM ha ▶



Firma del Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007

sido creada por la Unión, cuyos ciudadanos están directamente representados a escala de la Unión por el Parlamento Europeo. La creación del cargo de ministro europeo de finanzas, así como una representación única de la Unión o de la zona del euro en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, son otras propuestas que pueden contribuir a una política más eficaz de la Unión.

EL PILAR SOCIAL

La profundización de la UEM debe ir acompañada de la realización del mercado interior, especialmente en lo que respecta a la Unión de la Energía, el mercado único digital y el mercado de servicios. Para ello habría que eliminar por

fin todos los obstáculos internos al mercado interior. A este respecto, también habría que prestar la debida atención a la dimensión social: igual que se garantizan los derechos sociales de los trabajadores, también se deben garantizar los derechos de los que ejercen su derecho a la movilidad, para que la UEM se apoye en una base social estable. Asimismo, se podría alentar la idea de un salario mínimo según el criterio de cada Estado miembro. En el marco de los Tratados en vigor, debería adoptarse además una Directiva sobre la movilidad de los trabajadores, que suprima los obstáculos existentes para ellos. Se podría establecer un nuevo pacto social orientado a preservar la economía social de mercado en Europa, respetando el derecho a la negociación colectiva, que mejoraría la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros. ▶

EN TODOS LOS PASOS PARA LA REFORMA QUE NOS PERMITE EL TRATADO DE LISBOA Y QUE DEBERÍAMOS EMPRENDER CON URGENCIA, HAY SOBRE TODO ALGO QUE NO PODEMOS OLVIDAR: TENEMOS QUE HACER ESTE VIAJE CON NUESTROS CIUDADANOS.

POLÍTICA EXTERIOR REFORZADA

Con vistas al papel político mundial de la Unión, necesitamos también mejorar la efectividad, la coherencia y la rendición de cuentas en la política exterior y de seguridad común (PESC). Es necesario reforzar el enfoque global de la Unión Europea con respecto a los conflictos y crisis exteriores estrechando el contacto entre los diferentes agentes e instrumentos en todas las fases de los conflictos. Las disposiciones del artículo 22 del TUE podrían utilizarse para establecer un marco estratégico global y decisiones sobre intereses estratégicos que puedan ampliarse más allá de la PESC a otros ámbitos de la acción exterior. Las decisiones tomadas sobre la base de tal estrategia podrían ejecutarse con una votación por mayoría cualificada en el Consejo. Asimismo, el Consejo y el Parlamento deben empezar a adoptar documentos estratégicos conjuntos.

Ante los conflictos de política de seguridad actuales, que en parte están presentes en el entorno inmediato de las fronteras exteriores de la Unión, aparece claramente la necesidad de concebir progresivamente una política común de defensa, que se puede decidir por unanimidad en el Consejo Europeo. Como primer paso, deberían aplicarse las disposiciones del artículo 46 del TUE, que permite el establecimiento de una cooperación estructurada permanente tras una Decisión del Consejo por mayoría cualificada. Este instrumento permitiría que los Estados miembros más ambiciosos cooperaran más estrechamente en el ámbito de la defensa y los capacitaría para hacer uso de las instituciones, instrumentos y presupuesto de la Unión. La creación de un cuartel general operativo permanente, que cooperaría estrechamente con la actual Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CCPE), aumentaría la coherencia de las acciones de defensa común. Se debería fomentar la cooperación entre la Unión y la OTAN a todos los niveles y trabajar más en la supresión de los obstáculos políticos que quedan.

Debe reforzarse la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex) y transformarse en un sistema europeo de guardias de frontera, apoyado, cuando sea necesario, por instrumentos militares como la Fuerza Marítima Europea (Euromarfor) y, por ejemplo, un Eurocuerpo modernizado. A esto se añaden los recursos agrupados a través de la cooperación estructurada permanente. Además, la crisis actual de los refugiados ha dejado claro que

la Unión necesita una política común de asilo e inmigración. En este contexto habría que distinguir claramente entre los conceptos de terceros países inseguros y seguros (sobre todo los Balcanes occidentales, Turquía y una parte del norte de África).

Los ejemplos mencionados son solo los aspectos más importantes de una renovación de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa tiene en sí mismo mucho más potencial aún, con el que se pueden mejorar y hacer más eficaces las aptitudes y capacidades de la Unión. En todos los pasos para la reforma que nos permite el Tratado de Lisboa y que deberíamos emprender con urgencia, hay sobre todo algo que no podemos olvidar: tenemos que hacer este viaje con nuestros ciudadanos.

Es necesario recuperar la confianza perdida de los ciudadanos, comunicándoles de forma más transparente los procesos de decisión de la Unión. Tenemos que volver a despertar el entusiasmo por el proyecto europeo. Para ello merece la pena dejar claro a nuestros ciudadanos que esta Europa no ha fracasado, sino que la unidad europea nos ha traído la época más próspera de nuestra historia. No existe una alternativa mejor que la Unión. Tenemos un grado de paz, libertad y bienestar mayor que cualquier generación antes de nosotros. Nunca antes hubo un periodo de paz tan largo en Europa, nunca vivieron nuestros ciudadanos en una sociedad tan libre y nunca nos fue mejor que ahora económica y socialmente, a pesar de las numerosas crisis.

Ahora nos encontramos en un momento decisivo del proceso de integración europea, en el cual vamos a sentar las bases de la trayectoria esencial para las próximas décadas y condicionaremos de forma determinante el futuro de Europa y de la Unión Europea. Todos tenemos que ser conscientes de esta responsabilidad histórica y mostrarnos dispuestos a emprender por fin las reformas necesarias. □

Los retos de la información europea en un mundo en rápida transformación

JAUME DUCH GUILLOT

Portavoz del Parlamento Europeo y Director General de Comunicación de la Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo

La Unión Europea no siempre apasiona. Hay quien cambia de canal, quien pasa la página cuando se habla de «Bruselas» o quien no acude a votar cuando se trata de elecciones europeas. Muchos se preguntan para qué sirve una Unión que no resuelve sus problemas. Desde esta perspectiva podría decirse que los retos de la información europea no son futuros, sino presentes.

El trabajo de los servicios de información y comunicación de las instituciones europeas no es ni puede ser «vender Unión Europea» como si de un producto se tratase, pero sí dar a los ciudadanos las claves que les permitan distinguir quién toma las decisiones, por qué lo hace y en beneficio de quién. Las innumerables crisis de los últimos años no facilitan la tarea. La deuda pública de la eurozona, los flujos migratorios, el terrorismo o la salida del Reino Unido ensombrecen logros históricos de la integración como la libertad de circulación en el espacio Schengen, la moneda única o los 70 años de paz de los que la familia europea se ha beneficiado hasta ahora. No hay legitimidad democrática plena si las instituciones no son accesibles para sus ciudadanos.

Cuando en 1990 me incorporé al departamento de información del Parlamento Europeo en Luxemburgo, el principal cliente de nuestras notas de prensa era el *Diario Médico*. Las cosas han cambiado radicalmente. En la actualidad, docenas de periodistas siguen los plenos desde nuestra sede o a distancia gracias a las nuevas tecnologías. Y la presencia de la institución en los medios no tiene parangón con la de hace 30, 20 o incluso 10 años. Sin embargo, queda aún mucho camino por recorrer, en un ámbito en el que la evolución tecnológica y profesional obliga a una renovación y adaptación constantes.

Con las estadísticas en la mano, informar sobre la Unión Europea debería ser tan gratificante y fructífero como sembrar en tierra fértil y abonada. La abrumadora mayoría de los europeos se muestra favorable a que la Unión Europea intensifique su acción en temas tan esenciales como la lucha contra el terrorismo (82% de los encuestados en el ámbito de la UE y 84% en el español) o contra el desempleo (77% a escala europea y 91% a escala española)¹.

Al mismo tiempo, el consumo total de medios de comunicación (TV, radio, papel, internet) de la población de la Unión Europea creció un 6,8% entre 2010 y 2015 hasta alcanzar un total de 633 minutos al día. Y con el horizonte puesto en 2018 se prevé un nuevo aumento del 1,5% que coloque el consumo en 642 minutos al día².

Y a medida que el Parlamento Europeo —única institución supranacional elegida por sufragio universal directo— ha ido ganando en poder e influencia no deja de aumentar su repercusión mediática. En general, al haberse convertido en un órgano legislativo, presupuestario y de control democrático con plenas competencias y una independencia frente al poder ejecutivo de la que los parlamentos nacionales no suelen disfrutar, la Eurocámara es reconocible por el ciudadano de a pie.

Ahora bien, las dificultades que aún existen para llegar a la totalidad de los ciudadanos son de todo tipo y algunas de muy difícil solución. La dilatada nómina de factores que complican sobremanera el proceso de informar acerca de la actividad parlamentaria incluye desde la lejanía inherente a la propia Unión Europea, la dificultad de los ciudadanos para distinguir quién hace qué en Bruselas, la complejidad de la toma de decisiones o la falta de efecto inmediato de parte de ▶

la legislación europea, hasta las consecuencias de que el Parlamento debe organizar su calendario de sesiones plenarios teniendo en cuenta las exigencias de la doble sede, la búsqueda permanente de grandes acuerdos y consensos o las barreras lingüísticas entre diputados y electores³.

A esta realidad se suman las citadas crisis que atraviesa la UE desde 2008 y la propia crisis de los medios de comunicación.

El número de corresponsales que siguen sobre el terreno la actualidad de las instituciones de la Unión Europea se ha mantenido en menos de mil durante las últimas dos décadas, pese a que el volumen de la información no ha dejado de crecer. Sus condiciones de trabajo se han deteriorado y las exigencias de las sedes centrales han cambiado: ahora se ven obligados a seleccionar mucho más que antes y en muchas ocasiones solo pueden cubrir los grandes temas –en este momento las diferentes crisis– dejando de lado otras cuestiones más positivas en las que sí avanza la UE.

Las noticias sobre la nueva normativa para erradicar los exorbitantes recargos por usar el móvil en otro país de la UE, el conocido *roaming* o itinerancia, la legislación sobre la neutralidad de internet, la prohibición de las contaminantes bolsas de plástico de usar y tirar, las comisiones por utilizar tarjetas bancarias, los derechos de autor, los derechos de los pasajeros, los animales clonados y los organismos genéticamente modificados llegan al público a través del trabajo combinado de nuestros servicios de prensa y de los periodistas, que en muchos casos informan solo desde sus mesas de redacción central.

OTRA MANERA DE HACER LAS COSAS: INNOVAR, EXPLORAR, SALIR A LA CALLE

En aras de establecer una relación lo más directa y cercana posible con los ciudadanos, nuestra apuesta por la comunicación digital y las redes sociales ha sido nítida. Nuestra página de Facebook cuenta con 1,3 millones de seguidores, lo que convierte al Parlamento Europeo en la cuarta institución más popular en el mundo y las de Twitter suman más de 9 millones. El perfil de Twitter en español fue incluido por el diario *El Mundo* en marzo de 2015 en su selección de cuentas influyentes sobre política, donde estuvo acompañado por la Casa Real, La Moncloa o el Congreso⁴.

El Parlamento es además pionero en el uso de nuevas aplicaciones en redes sociales. Ha sido, por ejemplo, la primera institución pública que ha utilizado Twitter Moments⁵ en la Unión Europea. Esta recopilación de los tweets más significativos permitió una cobertura dinámica, completa y muy visual del debate del estado de la Unión el 14 de septiembre de 2016.

También ha batido recientemente su propio record en Facebook, con casi un millón y medio de reproducciones de la entrevista en directo⁶ con el presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, precisamente en vísperas del debate sobre el Estado de la Unión.

TENDENCIAS (IM)PREVISIBLES

No es fácil predecir la evolución de las políticas de información y comunicación, tan ligadas a un sector de la tecnología que avanza a enorme velocidad, y aún menos con la vista puesta en los próximos 30 años. Es posible, sin embargo, definir algunas tendencias:

En primer lugar, el crecimiento imparable de las redes sociales como instrumentos de información. Los estudios demográficos nos indican que cada vez es mayor la brecha generacional entre los consumidores de medios tradicionales como la televisión, aún en cabeza, y las audiencias nativas digitales que se informan a través de las redes sociales y los dispositivos móviles. Por esa razón en el Parlamento ya estamos trabajando para garantizar que navegar por nuestras webs a través de teléfonos móviles y tabletas sea una experiencia tan natural e intuitiva como demandan los nativos digitales que, dentro de 30 años, habrán sobrepasado con mucho a la población nacida en la era previa a internet. Buscamos también avanzar en el terreno de la visualización de datos para que nuestros vídeos e infografías ofrezcan imágenes que valgan mucho más que mil palabras.

En segundo lugar, esas mismas redes sociales se están transformando al mismo tiempo en plataformas de participación en la vida pública. Según una encuesta del Eurobarómetro de abril de 2016 dirigida a los europeos de entre 16 y 30 años, un 46% de los 10.294 encuestados considera que las redes sociales «suponen un progreso democrático porque permiten participar en todos los debates públicos»⁷.

En un informe realizado en 2013 por la Secretaría General de nuestra institución, titulado *Prepararse para la complejidad: el Parlamento Europeo en 2025; convertirse en global, local y digital*, se destaca ya la necesidad de que el «Parlamento Europeo utilice el potencial de la democracia electrónica para superar la sensación de que cada vez es mayor la distancia entre los políticos y los ciudadanos»⁸.

De hecho, el Parlamento Europeo rechazó por abrumadora mayoría en julio de 2012 el Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación (ACTA, en sus siglas en inglés) a raíz de la movilización de la opinión pública ante el temor de que ese acuerdo internacional para la protección de la propiedad intelectual vulnerara las libertades civiles y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esa movilización hubiese sido mucho más difícil y bastante menos eficaz de no existir ▶

EL TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS NO ES NI PUEDE SER «VENDER UNIÓN EUROPEA» COMO SI DE UN PRODUCTO SE TRATASE, PERO SÍ DAR A LOS CIUDADANOS LAS CLAVES QUE LES PERMITAN DISTINGUIR QUIÉN TOMA LAS DECISIONES, POR QUÉ LO HACE Y EN BENEFICIO DE QUIÉN.

las redes sociales, que permiten tomar el pulso a una parte importante de la sociedad —y por tanto de los votantes— en tiempo real. La negociación actualmente en curso del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión, más conocido por sus siglas en inglés TTIP, bien pudiera correr idéntica suerte si no se tiene en cuenta este nuevo elemento, a medio camino entre democracia representativa y democracia directa.

En tercer lugar, sí nos podemos atrever a apuntar que la realidad virtual será, sin duda, uno de los nuevos campos de acción. Ya hay medios como *The New York Times* y empresas tecnológicas que han desarrollado aplicaciones y comenzado a grabar en este formato, por ejemplo la evolución de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, al tiempo que instituciones como la Casa Blanca y Naciones Unidas han realizado sus primeras incursiones en este terreno aún inexplorado.

En el Parlamento Europeo acabamos de producir la primera visita virtual a nuestra sede en Estrasburgo, en conexión con el debate sobre el estado de la Unión Europea⁹. Las reacciones positivas y el millón de reproducciones cosechado en apenas una semana nos animan a seguir adentrándonos por esta senda, tomándola como una forma más de informar en un futuro no lejano sobre acontecimientos clave en la Eurocámara.

La legitimidad democrática plena exige, para existir, que las instituciones sean accesibles a los ciudadanos. El vídeo no mató a la radio, en contra de lo que afirmaba en 1979 la célebre canción del grupo británico The Buggles; como tampoco internet ha acabado con la imprenta. Pero es muy probable que, de la mano del relevo generacional, entre todos estos canales de comunicación se hagan un hueco la realidad virtual y otras tecnologías aún insospechadas.

UN RETO INMEDIATO

La velocidad a la que evolucionan las tecnologías de la comunicación hace de las elecciones europeas de 2019 nuestra primera gran cita camino del año 2025 —que marca el informe de nuestro Secretario General— y del horizonte del año 2046 hacia el que quiere mirar este libro. En el Parlamento Europeo y en sus servicios de comunicación ya nos encontramos en

plena reflexión acerca de cómo mejorar y maximizar la repercusión de nuestra campaña de información sobre unas elecciones que se anuncian ya especialmente complicadas.

Los comicios de 2014 introdujeron por primera vez un factor que indudablemente sirvió para lograr que resultara más comprensible para los ciudadanos la utilidad de su voto: la presencia de *Spitzenkandidaten*. Un término prestado del alemán y utilizado en la jerga comunitaria para designar a los candidatos de cada partido político europeo para ostentar la presidencia de la Comisión Europea. Al ser el Partido Popular Europeo la formación más votada, Jean-Claude Juncker recibió el respaldo de la Eurocámara para ocupar tal cargo. Por primera vez quienes realmente eligieron al Presidente de la Comisión Europea no fueron los primeros ministros de los Estados miembros sino los ciudadanos europeos, por mediación de sus diputados europeos.

La prueba más tangible de este beneficioso cambio fue que la cobertura mediática de las elecciones europeas en 2014 fue cinco veces superior a las de 2009. Los medios de comunicación informaron más porque dispusieron de material y porque ocurrieron acontecimientos que pudieron transformar en relatos periodísticos¹⁰.

De cara a 2019, el reto vuelve a ser que las elecciones europeas catalicen un nuevo salto cualitativo hacia el objetivo de afianzar la legitimidad democrática plena, logrando que las instituciones sean por completo accesibles a los ciudadanos y que cada europeo de a pie se sienta en casa al entrar en el Parlamento Europeo por su puerta física, digital o incluso virtual, o por cualquier otra que el futuro y la tecnología pongan a nuestro alcance en las próximas tres décadas.

Sin olvidar el hecho de que información de calidad, rigor y transparencia son los mejores antidotos contra la simplificación, las medias verdades o las mentiras sobre las que muchas veces se construyen las tesis de los populistas y de los euróforos. El triste capítulo del Brexit es el ejemplo más meridiano posible de cómo décadas de escasa o mala información sobre la realidad de la Unión Europea pueden causar un perjuicio extremo. La imagen distorsionada que de los temas europeos se ha dado desde hace tiempo en una gran parte de la prensa británica es, sin lugar a dudas, parte de la explicación del giro antieuropeo de muchos políticos británicos, precediendo o ▶



Sala de prensa del Parlamento Europeo en Estrasburgo en 1979



acomodándose, según los casos, a una opinión pública carente de referentes sólidos sobre qué es y qué no es, qué hace y qué no hace la Unión Europea.

De aquí a las elecciones europeas de la primavera de 2019 la lucha contra quienes quieren aniquilar la construcción europea y regresar a esa Europa de Estados enfrentados que tanto sufrimiento causó a sus habitantes se librará en muchos campos, entre ellos el de la información. Que los europeos dispongan de datos certeros al alcance de la mano ayudará sin duda a enfrentarse a quienes distorsionan la realidad para adecuarla a sus tácticas destructivas.

A qué se parecerá la Europa de dentro de 30 años será el resultado de muchos factores, algunos imprevisibles, otros no. Esperemos que haya siempre alguien dispuesto a relatar ese proceso con la ecuanimidad y la objetividad propias de una democracia sana y consolidada.

Agradezco la contribución al artículo y a la reflexión aportada por mis colegas Antonio León y María Ruiz, antiguos corresponsales en Bruselas, buenos conocedores del reto diario que supone informar sobre la Unión Europea. □

NOTAS

1. Los porcentajes anteriores son el resultado de una encuesta del Eurobarómetro realizada a 27.969 personas de toda la Unión Europea en abril de 2016; encuesta que desmiente las proclamas euroescépticas, y desvela que nacionalismos y populismos son lacras afortunadamente menos arraigadas de lo que intentan hacernos creer los agoreros. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20160630STO34203/encuesta-los-europeos-revelan-sus-prioridades-sobre-la-uni%C3%B3n-europea>
2. Las cifras provienen de un informe elaborado para el Parlamento Europeo por la agencia de comunicación Saatchi & Saatchi/Newcast. Informe que, al centrarse en España, también advierte de que nuestro país destaca como consumidor de noticias sobre deportes, mientras que la importancia de la información política es mucho más reducida que en otros Estados.
3. Ver al respecto el texto de la conferencia «El papel del Parlamento Europeo en el marco institucional de la Unión» (en particular las páginas 61-63), publicada en el libro *La Unión Europea y las elecciones del 22 al 25 de mayo de 2014* (Eugenio Nasarre y Francisco Aldecoa, coordinadores), Ed. Marcial Pons, 2014.
4. www.elmundo.es/enredados/2015/03/27/5501872d22601d9f0e8b4576.html
5. <http://bit.ly/2cYFCzg>
6. <http://bit.ly/29FRKAa>
7. Eurobarómetro <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/20160504PVL00110/European-youth-in-2016>
8. «Prepararse para la complejidad: el Parlamento Europeo en 2025; convertirse en global, local y digital». <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/only-documents>
<http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/Documents/Preparing-for-complexity-the-EP-in-2025-Report-Questions-Answers%28draft%29%282013%29.pdf>
9. Para disfrutar de una experiencia plena, es aconsejable utilizar cascos de realidad virtual <https://www.facebook.com/europeanparliament/videos/10157627386655107/>
10. *Pliegos de Yuste*, nº16, 2015. Revista de cultura, ciencia y pensamiento europeos. <http://www.pliegosdeyuste.eu>



Carteles electorales de las elecciones europeas

Las elecciones al Parlamento Europeo. Evolución de las campañas electorales

DÍDAC GUTIÉRREZ-PERIS

Investigador en política y gobierno de la Unión Europea y miembro del Consejo Asesor Editorial de Agenda Pública. Actualmente es director de Investigación y Encuestas en el Instituto Viavoice de París. Anteriormente fue coordinador de programas en el European Institute de la London School of Economics.

« (...) L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres. »
Art. 138 del Tratado instituyendo la Comunidad Económica Europea, 1957, Roma.

Las elecciones al Parlamento Europeo nunca han llegado a despertar el mismo interés que otras elecciones nacionales, regionales o municipales. La indiferencia es tal que la literatura se ha inventado un término propio: «elecciones de segundo orden»¹. La investigadora más consistente sobre las campañas europeas, Juliet Lodge, contó su experiencia a través de los seis volúmenes que escribió entre 1979 y 1999, en los que analizaba las seis campañas europeas que se celebraron durante ese período. Lodge llegó a la misma conclusión para cada uno de los comicios europeos que presenció: «las preocupaciones nacionales han dominado el debate y la elección es percibida ante todo como un plebiscito a favor o en contra del gobierno de turno»².

Más allá de los porqués que expliquen esta situación, el resultado es que la apatía ha acabado empequeñeciendo unas elecciones que a pesar de todo siguen siendo las segundas con más votantes en el mundo, por detrás de la India y por delante de los Estados Unidos. Según el cómputo oficial³, en 2014 el cuerpo electoral europeo lo formaban 396 millones de electores (en comparación, el cuerpo electoral estadounidense era, en 2012, de 235 millones⁴ y en la India de 815 millones⁵). A Barack Obama, por ejemplo, lo reeligieron 66 millones de electores. En comparación, en 2014, a Jean-Claude Juncker lo respaldaron,

entre otros, el Partido Popular Europeo y el Partido Socialista Europeo. Ambos partidos, según los cálculos que hizo el Center for European Policy Studies, aglutinaban a eurodiputados electos por más de 80 millones de votos. Dicho de otro modo, en votos absolutos, el presidente de una superpotencia mundial como Estados Unidos tiene el mandato de —por lo menos— 14 millones de electores menos que el actual presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker⁶.

La comparación es sin duda interesada, pero las cifras oficiales sirven al menos para ilustrar esa disonancia única que existe en la Unión Europea entre la supuesta legitimidad popular que aportan millones de votos y la escasa notoriedad y poder político que acumulan las instituciones europeas, y en particular el Parlamento Europeo. Un Parlamento marcado por dos fechas clave. La primera, el 10 de junio de 1979, cuando los ciudadanos eligieron directamente a sus representantes europeos. La segunda, el viernes 27 de junio de 2014: el día que el Consejo Europeo aceptó proponer a Jean-Claude Juncker como candidato a la Presidencia de la Comisión. Una decisión que, como argumento en este capítulo, tiene vocación de acabar con el carácter «segundón» que ha definido el voto europeo y que puede leerse como el primer paso hacia el parlamentarismo europeo⁷.

Elections
européennes
Juin 1979



18 JUIN 1989



ONMONDIG
IN EUROPA?



**NIET ALS U STEMT
OP 15 JUNI
(EUROPESE VERKIEZINGEN)**



The European Election

4 June 2009



LA EVOLUCIÓN DEL MENSAJE INSTITUCIONAL

Hasta ahora se han celebrado elecciones al Parlamento Europeo un total de ocho veces. El cuadro anterior muestra los carteles que las instituciones comunitarias han ido utilizando a lo largo de estos años. Estos carteles, junto con el resto de materiales de campaña que pueden visualizarse en los archivos del Parlamento Europeo⁸, permiten hacerse una idea de la evolución del mensaje institucional. Un mensaje que ha tenido un *leitmotiv* recurrente: el voto europeo como derecho del ciudadano europeo; el voto europeo como uno de los instrumentos para que el ciudadano ejerza su poder democrático.

Este tipo de mensaje ilustra, de por sí, la especificidad de las elecciones europeas. En España, por ejemplo, el llamamiento a ejercer el derecho (y deber) a votar se hace habitualmente en clave ideológica y partidista. El voto es percibido como el instrumento para cambiar el rumbo político o para determinar hacia qué dirección debe el país encaminarse, y no solo como una mera expresión democrática. En el marco europeo sin embargo, este tipo de mensajes politizados solo se han utilizado a partir de las elecciones de 2009, cuando el eslogan oficial fue «es tu decisión», y más en particular a partir de las últimas elecciones de 2014, cuando por primera vez el voto se presentó institucionalmente como el instrumento para determinar políticas distintas, utilizando el eslogan «Acción. Reacción. Decisión».

En este sentido, la forma en la que se han conducido las campañas europeas es similar a la evolución de la propia construcción europea. La literatura académica utiliza el concepto de «consenso permisivo»⁹ para explicar la relación que existió hasta 2005 entre los ciudadanos europeos y sus representantes a escala continental. Un consenso permisivo que ilustraba la aceptación casi automática hacia la idea misma de integración europea, aunque no se supiera en el fondo ni qué hacía la UE, ni el poder que acumulaba, ni la transferencia de soberanía, ni el impacto del acervo comunitario en el día a día de cada uno de nosotros. Las campañas electorales al Parlamento Europeo son la mejor muestra de esa evolución. En 1999, por ejemplo, el eslogan utilizado era una simple llamada a la participación: «utiliza tu voto». Los carteles oficiales que se utilizaron en 1979, 1999 y 2004 son particularmente sobrios y promueven esa idea simplificadora del voto como mero evento participativo.

En definitiva, el mensaje institucional que ha provenido tradicionalmente del Parlamento Europeo ha sido el de promover la participación *per se*, sin utilizar narrativas, mensajes o materiales de campaña que promuevan una lectura política de los comicios. Para Bernardo de Miguel, corresponsal de *Cinco Días* en Bruselas desde 1999, la falta de politización puede analizarse precisamente como «una de las causas del desinterés en las elecciones europeas. Atribuible, quizás, a que no se percibe la utilidad o las consecuencias directas del voto. [...] Un

desinterés que se extiende a otras consultas “europeas”, como han mostrado algunos referéndums. El de la Constitución en España, por ejemplo, con el 42,32% de participación.»

OCHO ELECCIONES QUE NO SE PARECEN EN NADA

Más allá de la ausencia de una ley electoral uniforme y de la falta de politización, hay un tercer elemento que explica la dificultad que ha tenido la UE para crear un mensaje institucional fuerte a lo largo de los años: cada elección europea ha sido radicalmente distinta a la anterior. En comparación, en España, el marco institucional en el que se han celebrado decenas de elecciones es el mismo marco constitucional que emanó de la Transición democrática, hace casi 40 años.

En la Unión, sin embargo, las elecciones de 1979 se produjeron en un contexto histórico y en un marco institucional que no tuvo nada que ver con el contexto en el que se celebraron las siguientes elecciones europeas, en 1984, y así sucesivamente. Estos cambios son a veces tan fundamentales como el número de países que votan o el número de eurodiputados que se eligen.

En 1979, por ejemplo, los ciudadanos de nueve Estados elegían a 410 eurodiputados. Esas primeras elecciones se celebraban en el contexto de la Guerra Fría. Tratándose de la primera vez que los ciudadanos elegían a sus eurodiputados mediante sufragio directo, los anuncios que publicaron los periódicos se centraban en promover el voto como un hito histórico: «Europa es la esperanza», «Pronto la Europa de los nueve será la Europa de los 260 millones de europeos», o «El 10 de junio 1979 usted realizará su primer acto como ciudadano europeo».

En 1984, los nueve eran ya diez (después de la entrada de Grecia), y de 410 eurodiputados se pasó a 434. El número de eurodiputados siguió aumentando también en las elecciones de 1989, con un total de 518; y de diez Estados participantes se había pasado a doce (con España y Portugal). Esas elecciones europeas tuvieron como protagonistas en España a Fernando Morán y Marcelino Oreja. Fueron también los comicios en los que entraron por primera vez políticos españoles que han acabado jugando un papel clave en las instituciones comunitarias, como Enrique Barón, José María Gil-Robles o Miguel Arias Cañete.

En 1994 los comicios volvían a celebrarse en un marco institucional y geopolítico radicalmente distinto. Alemania votó por primera vez de forma conjunta después de la caída del muro de Berlín, y con el final de la Guerra Fría tres Estados neutros habían empezado el proceso de adhesión. La misma Unión Europea había aumentado considerablemente sus competencias después del Tratado de Maastricht. Las elecciones que siguieron en 1999 fueron, de nuevo, unas elecciones marcadas por la adhesión de nuevos Estados miembros: Austria, ▶

Finlandia y Suecia; el Parlamento pasaba a estar compuesto por 626 eurodiputados. A nivel europeo Hans Gert Pottering pasó a presidir la Eurocámara, y un español, Enrique Barón, pasó a presidir el grupo socialista. Para España esas elecciones fueron también importantes pues salieron elegidos varios eurodiputados que han acabado dejando mella en Bruselas, como Loyola de Palacio, Alejo Vidal-Quadras, José Manuel García-Margallo, Rosa Díez, Raimon Obiols, José-María Mendiluce, Elena Valenciano, Carlos Carnero o Alejandro Cercas.

Cinco años después, con la entrada en 2004 de diez nuevos Estados miembros, las elecciones se celebraron por primera vez en 25 países, eligiendo a 732 eurodiputados. Unos comicios que en España estuvieron marcados por el duelo entre Josep Borrell y Jaime Mayor Oreja. La ampliación sin embargo no se ha visto acompañada de una mayor participación en los nuevos Estados miembros. Una bajísima participación en algunos países como Eslovaquia que, como argumenta Bernardo de Miguel, podría «llegar a poner en entredicho incluso la representatividad y legitimidad de los MEPs de esos países».

En definitiva, en apenas 35 años, el cuerpo electoral europeo se ha agrandado casi un 80%, pasando de 191 millones de electores a más de 341 millones. En ese período la CEE pasó a ser la UE, se dio luz verde al euro, a la política europea de seguridad y defensa y al procedimiento legislativo ordinario para la adopción de leyes conjuntamente por la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Hoy, un eurodiputado de 1979 sería incapaz de reconocer los poderes, las funciones y el rol de la institución en la que trabajó. En ese sentido, parece más oportuno decir que en el caso del Parlamento Europeo ha habido ocho elecciones distintas, en vez de ocho elecciones seguidas.

HACIA UN SISTEMA ELECTORAL EUROPEO

De la misma forma que la evolución de las elecciones europeas se enmarca en la historia considerablemente cambiante de la Unión Europea, el sistema electoral europeo tampoco puede compararse a un sistema electoral armonizado y consolidado como ocurre en cada Estado miembro. Y ello a pesar de que la idea de un sistema electoral europeo uniforme es tan viejo como la propia Unión Europea, pues el Tratado que instituyó la Comunidad Económica Europea en 1957, en su artículo 138, ya consideraba que la Asamblea Común (antecesor del Parlamento Europeo) debía ser elegida mediante sufragio universal directo y con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

Partiendo de esa base legal, los primeros eurodiputados pusieron sobre la mesa diferentes propuestas. En 1961 (con el informe Dehousse), en 1963, en 1969... Hasta que en 1975 la propuesta de un eurodiputado holandés, Schelto Patijn, fue aceptada por el Consejo. El texto proponía elaborar un sistema electoral europeo en dos partes. Para las elecciones de 1979,

las primeras que se celebrarían con sufragio universal directo a nivel continental, cada país mantendría sus reglas nacionales. Acto seguido, los Estados miembros deberían ponerse de acuerdo y uniformizar sus sistemas para los sucesivos comicios.

Sin embargo, los Estados fueron incapaces de acometer esa segunda etapa. Los informes del Parlamento Europeo volvieron a sucederse, con variopintas propuestas para lograr la malograda promesa de sistema único: el informe Seitlinger de 1983, el informe de Gucht en 1993. Teniendo en cuenta el estrepitoso fracaso a lo largo de los años, se optó incluso por rebajar en los Tratados el principio de uniformidad, hasta dejarlo en el deseo de adoptar al menos unos principios comunes (deseo plasmado en la página 50 del Tratado de Ámsterdam de 1997)¹⁰.

Tuvieron que pasar pues 47 años para que, en 2002, los Estados miembros llegaran a un acuerdo de mínimos, basado en el informe del eurodiputado griego Anastassopoulos. El Consejo adoptó las tres líneas comunes que forman hoy el entramado embrionario del sistema electoral europeo: el principio de la proporcionalidad en todos los países; la incompatibilidad entre ser eurodiputado y diputado nacional; y el derecho para cada ciudadano europeo de votar y presentarse como candidato en el país europeo en el que resida. Un derecho que está recogido en la Carta de los Derechos Fundamentales, en su artículo 39.

JAULA DE GRILLOS

Aparte de esa proporcionalidad y la *residencialización* del voto, la ley deja libertad absoluta a los Estados miembros para organizar las demás reglas de índole electoral. Empezando por el propio concepto de residencia, ya que no existe una definición compartida entre los Estados de lo que significa ser residente. Las reglas para el voto desde el extranjero, la obligatoriedad del voto o el tipo de listas, también cambian en función del país.

Asimismo, la lógica de la proporcionalidad justificaría *a priori* la creación de circunscripciones más o menos similares a través del continente, buscando una cierta homogeneización del ratio de habitantes representados por cada eurodiputado. Sin embargo, en la actualidad, el reparto de eurodiputados por cada Estado ha creado una proporcionalidad más *de jure* que *de facto*: en Malta, por ejemplo, hay un eurodiputado por cada 70.000 personas, mientras que en Alemania hay uno por cada 850.000¹¹ personas.

Esta proporcionalidad imperfecta puede dar pie a situaciones un tanto curiosas, como por ejemplo que el grupo parlamentario con más representación no sea necesariamente el más votado (esto ocurrió por primera vez en 2014, cuando los partidos nacionales pertenecientes al Partido Popular Europeo obtuvieron mayoría de escaños, pero tuvieron en agregado 100.000 votos menos que el Partido Socialista Europeo)¹². El ▶

MÁS ALLÁ DE LA AUSENCIA DE UNA LEY ELECTORAL UNIFORME Y DE LA FALTA DE POLITIZACIÓN, HAY UN TERCER ELEMENTO QUE EXPLICA LA DIFICULTAD QUE HA TENIDO LA UE PARA CREAR UN MENSAJE INSTITUCIONAL FUERTE A LO LARGO DE LOS AÑOS: CADA ELECCIÓN EUROPEA HA SIDO RADICALMENTE DISTINTA A LA ANTERIOR.

otro gran escollo es que no existe un sistema de recuento armonizado y supervisado por la Unión Europea, lo que significa que, por ejemplo, los ciudadanos no pueden saber el número de votos totales por cada grupo político a escala continental. Ambas situaciones (la proporcionalidad imperfecta, y la nacionalización de los datos relativos a las elecciones europeas) son argumentos que favorecerán en el futuro la reforma del sistema electoral para que todo sea más claro y transparente. Un requisito imprescindible si se quiere seguir apostando por unas elecciones europeas politizadas en las que cada ciudadano se sienta mejor representado.

LA LLEGADA DEL PARLAMENTARISMO: ¿UN ANTES Y UN DESPUÉS?

En el contexto histórico de las campañas electorales europeas, las de 2009 y 2014 han introducido innovaciones significativas, tanto en la forma como en el fondo. En la forma, las elecciones de 2009 fueron las primeras que contaron con una amplia campaña institucional paneuropea. Por primera vez el voto europeo se promovió de forma politizada. Por ejemplo, la campaña en internet estuvo marcada por una serie de pósters en los que aparecían preguntas como «¿Cómo deberíamos ayudar a equilibrar familia y carrera?», seguido de dos imágenes simbolizando un ordenador y un biberón. Otro ejemplo era una imagen de un gato y un león, y la pregunta «¿Cuánto deberíamos regular los mercados financieros?». Eran pósters claramente políticos, que buscaban plasmar el peso y la importancia de escoger entre una oferta política que se presentaba como opuesta.

Esa misma lógica, la de la competición política, fue mejorada y ampliada para los comicios de 2014. La Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo – con el rol central del portavoz, Jaume Duch¹³– realizó una campaña abiertamente política, con el eslogan «act, react, impact», en más de doce idiomas. Varios videos y spots insistían en que «esta vez es diferente», o «tú escoges quién está al cargo», ambos ejemplos haciendo clara alusión al proceso de ligar mucho más el resultado de las elecciones y el nombre del futuro presidente de la Comisión. La estrategia de 2009 de presentar una narrativa políticamente competitiva también estuvo presente en el principal *spot* televisivo cinco años después, en 2014. Ese *spot* entremezclaba imágenes opuestas para trasladar la idea que

«hay muchas decisiones, muchos temas que tratar, y tú tienes el poder de decidir».

En cuanto al fondo, la campaña de 2014 es incomparable a cualquier otra, ya que por primera vez los partidos políticos europeos escogieron con anticipación a los candidatos que preferían para presidir la Comisión, defendiendo la idea de que el jefe del ejecutivo europeo debía emanar de los resultados de las elecciones europeas. Legalmente, con el Tratado de Lisboa de 2009, los jefes de gobierno solo debían tener en cuenta el proceso electoral al proponer el nombre del sucesor de Manuel Durão Barroso. El artículo 17 del Tratado, el que define cómo se elige al presidente de la Comisión, no dice nada de candidatos comunes, ni tampoco que el Consejo Europeo deba aceptar el nombre propuesto por el partido que haya obtenido más votos. Por no decir, no dice ni que el Consejo Europeo deberá quedarse con uno de los nombres que hayan sido propuestos por los partidos europeos o por el Parlamento Europeo.

En ese sentido las elecciones de 2014 fueron la palanca que permitió acometer el giro hacia el parlamentarismo europeo. Los partidos europeos –y el Parlamento Europeo– utilizaron la finísima base legal del artículo 17 del Tratado para labrar toda una estrategia que consistió precisamente en presentar candidatos comunes, hacer campañas paneuropeas, e incluso celebrar hasta diez debates televisados en francés, inglés y alemán¹⁴. Una estrategia que sin embargo ha tenido un éxito desigual y con sombras. La politización se presentó como un antídoto para mejorar la participación, pero esta bajó una décima respecto a 2009. Como recuerda Bernardo de Miguel, «el proceso cuajó en países como Alemania (que no es poco), pero no tuvo ningún impacto en la inmensa mayoría».

CONCLUSIÓN

La conexión que se pretende establecer entre el voto popular en 28 Estados y la persona que lidera el poder ejecutivo es la mayor evolución en las campañas electorales desde 1979. Abrir la puerta del parlamentarismo europeo supone un nuevo marco de relaciones en casi todos los niveles. Para la comunicación política, por ejemplo, las elecciones al Parlamento Europeo se irán pareciendo mucho más a las elecciones de las otras grandes federaciones del globo. Para la teoría política es una revolución. Que la Comisión pase de no tener legitimidad popular, ▶

a tenerla, es un elemento que cambia su propia naturaleza, y también la de la Unión Europea. Algunas decisiones históricas en la evolución de la Unión han cambiado su identidad. Por ejemplo: la decisión de transformar el Consejo Europeo en institución comunitaria con el Tratado de Lisboa ha sido el detonante para que los Estados y los jefes de gobierno hayan acometido el giro hacia el intergubernamentalismo en el que hemos navegado desde 2009. En comparación, el proceso de *Spitzenkandidaten* vivido en 2014 puede que marque el inicio de un reequilibrio hacia el método comunitario y el parlamentarismo europeo. Solo el tiempo dirá si los jefes de gobierno aceptan finalmente este pequeño «golpe de Estado democrático»¹⁵.

Mi agradecimiento a Bernardo de Miguel durante la redacción de este capítulo, y por ayudarnos con sus textos a los interesados que hemos seguido la actualidad europea desde su llegada a Bruselas como corresponsal de Cinco Días a finales de 1999. Autor de ¿Qué está pasando? (Ediciones Deusto, 2011) sobre la primera gran crisis de la moneda única europea. □

NOTAS

1. La referencia académica que popularizó el concepto en 1980 fue el trabajo de Reif, K. y Schmitt, H. "Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results". *European Journal of Political Research*. Vol. 8, pgs.3-44.
2. Davidson-Schmich, K y Davidson-Schmich, M. (2005), "The Content of European Parliament Election Campaigns: A Framework for Analysis and Evidence from Germany in 2004", Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series. Vol. 5, No. 6, p.34.
3. Datos del Parlamento Europeo relativos a la elección de 2014 [www: <http://goo.gl/2biXPX> ; 20.09.16]
4. Datos del Gobierno Federal de los Estados Unidos relativos a la elección presidencial de 2012 [www: <http://goo.gl/tW42cw> ; 20.09.16]
5. Datos oficiales de la Comisión Electoral de la India relativos a las elecciones legislativas de 2014 [www: <http://goo.gl/c950V7> ; 20.09.16]
6. Gros, D. (2014) "Who won Europe?", *European Voice*, 18.06.14
7. Gutiérrez-Peris, D., "2014: Hacia una Europa parlamentaria", *Agenda Pública*, 17.11.12
8. Una muestra de los archivos electorales puede consultarse en la web del Parlamento Europeo.
9. Hooghe, L. y Marks, G., (2008), "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus". *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, pp. 1-23.
10. En la actualidad, los tres artículos en los Tratados que plasman los acuerdos en vigor son el 20, 22 y 223 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (tal y como aparecen en la versión consolidada del Tratado a fecha de 2016).
11. Gutiérrez-Peris, D., "Quo Vadis Europa: ¿Hacia un sistema electoral europeo?", *Politikon*, 19.12.13
12. Op.cit "Who won Europe?"
13. Duch, J., "Interview avec Jaume Duch, Porte-Parole du Parlement européen : «Pour les prochaines élections, il faudra véritablement choisir», *Touteurope*, 13.12.13 [www: <https://goo.gl/yqdHU5>; 20.09.16]
14. En España grupos como Con Copia a Europa lograron reunir a miles de firmantes para que el debate se emitiera por la 1 de RTVE. La petición puede leerse íntegramente en la web de Change.org
15. Van Middelaar, Luuk (2014), *El paso hacia Europa*. Ensayo, Madrid: Galaxia Gutenberg. [www:<https://goo.gl/VvcjQR> ; 20.09.16]



EUROPA 2046: RETOS PENDIENTES

Retos energéticos y climáticos de los próximos 30 años

MIGUEL ARIAS CANETE

30 años de la adhesión a Europa

MARGARITIS SCHINAS

*La política de cohesión europea, factor clave del desarrollo de España
y de su integración en Europa*

ARÁNZAZU BERISTAIN IBARROLA

Hacia la Unión de la Energía en Europa: retos y papel de España

BORJA PRADO EULATE

Retos para la Unión Económica y Monetaria

FEDERICO STEINBERG

Empleo y política laboral en la UE

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

Política europea de cohesión: una prioridad para España

VASILIS MARGARAS

Solidaridad, palabra clave

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE

La Unión Europea y los sistemas de protección social nacionales tras la crisis

ELOÍSA DEL PINO

¿Un espacio europeo más libre, seguro y justo?

GEMMA PINYOL-JIMÉNEZ

Asilo y refugiados

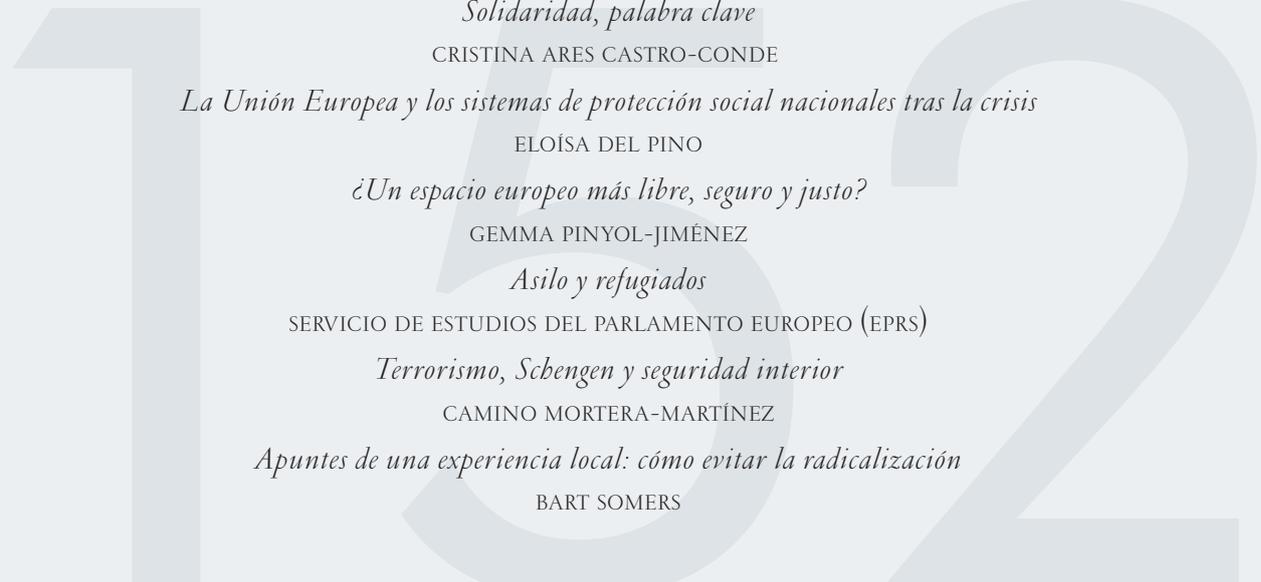
SERVICIO DE ESTUDIOS DEL PARLAMENTO EUROPEO (EPRS)

Terrorismo, Schengen y seguridad interior

CAMINO MORTERA-MARTÍNEZ

Apuntes de una experiencia local: cómo evitar la radicalización

BART SOMERS



152

EUROPA 2046: RETOS PENDIENTES



Retos energéticos y climáticos de los próximos 30 años

MIGUEL ARIAS CAÑETE

Comisario de Acción por el Clima y Energía de la Comisión Europea

La pertenencia de España a la Unión Europea es una historia de logros palpables. Pertenecemos a una Europa sin fronteras interiores en la que 500 millones de personas circulan libremente. Somos el bloque económico más importante del mundo. Compartimos una moneda única que ha sido un instrumento imprescindible para nuestro crecimiento económico.

Desde que entramos a formar parte del club comunitario, hemos alcanzado unas cuotas de bienestar sin precedentes en nuestra historia. Los beneficios de la pertenencia de España a la UE son evidentes y cuantificables. Desde su entrada en la Unión Europea, España ha doblado su producto interior bruto; ha multiplicado por ocho su volumen de exportaciones totales y ha recibido importantes ayudas que han contribuido a modernizar sectores clave de nuestra economía como el del transporte o la agricultura.

España, por su parte, ha estado siempre a la cabeza del proceso de integración europeo. Nuestra adhesión supuso la culminación de la ampliación hacia el sur. Contribuyó a estrechar las relaciones con nuestros vecinos mediterráneos y a expandir hacia Latinoamérica la política comercial y exterior de la Unión. Y, más recientemente, hemos dado ejemplo de perseverancia y determinación levantándonos de la peor crisis de nuestra historia. De hecho, fuimos uno de los países más golpeados por la crisis y, cuatro años después, estábamos ya comenzado a crecer el doble que la media europea.

Y los ciudadanos españoles son conscientes de esto. Pese a los estragos causados por la última crisis financiera, 30 años de encuestas y eurobarómetros confirman que España es profun-

damente europeísta. Los ciudadanos saben que España necesita una Europa más fuerte. Y que apostar por Europa es apostar por España.

Con todo, Europa tiene ante sí varios frentes abiertos y la fortaleza y la unidad son la única respuesta eficaz ante los retos a los que nos enfrentamos. Estamos ante una crisis que el propio presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, en su pasado discurso del estado de la Unión, calificó de existencial. La necesidad de dar respuesta al reto político y social de la inmigración, el auge de los nacionalismos excluyentes o la amenaza que representa el terrorismo contra nuestra seguridad son solo algunos de los ámbitos que exigen nuestra respuesta decidida. Y esa respuesta exige entrar en una nueva fase de integración europea y abordar los problemas desde la fuerza estratégica que tenemos como bloque, para asegurar que los próximos 30 años sean años de prosperidad compartida para todos los europeos.

Entre todos los desafíos, la lucha contra el cambio climático es una de las grandes emergencias de este siglo y exige toda una transformación de nuestro modelo energético. De hecho, el número de retos y oportunidades que tenemos ante nosotros en el sector energético es enorme: la competencia internacional en un contexto globalizado, pasar de un mercado de la energía fraccionado a un mercado único plenamente integrado, el desarrollo creciente de las fuentes de energía renovable y cómo aprovechar su potencial, hacer del desarrollo de las nuevas tecnologías un pilar en nuestra matriz energética o conseguir que los consumidores tengan un papel cada vez más activo, como pasa ya en muchos otros sectores, son solo algunos de ellos. ▶

ACTUALMENTE, LAS RENOVABLES DAN EMPLEO A MÁS DE UN MILLÓN DE PERSONAS EN LA UE Y GENERAN UN VOLUMEN DE NEGOCIOS DE UNOS 140.000 MILLONES DE EUROS, INCLUIDOS 35.000 MILLONES EN EXPORTACIONES. LAS EMPRESAS EUROPEAS POSEEN NADA MENOS QUE EL 40% DE TODAS LAS PATENTES DE TECNOLOGÍAS RENOVABLES. Y LA VELOCIDAD DE ESTOS AVANCES AUMENTA EL POTENCIAL DEL NUEVO COMERCIO MUNDIAL DE TECNOLOGÍAS ECOLÓGICAS.

Conscientes de estos retos, la Comisión se fijó como prioridad poner en marcha un plan para crear en Europa una Unión de la Energía (conocida en inglés como Energy Union) y así garantizar que los ciudadanos y las empresas de la UE tengan un suministro energético seguro, asequible y sostenible.

En este sentido, esta Unión de la Energía debe ser un nuevo estadio en la integración europea, volviendo a dar a la energía, que tuvo un papel protagonista en la concepción misma del proyecto europeo hace seis décadas, una misión fundamental. Y, a la vez que emprendemos esta transformación de nuestro modelo energético, asegurando que contribuimos a crear una economía más competitiva y más sostenible.

LA DESCARBONIZACIÓN: HACIA NUEVOS HORIZONTES ECONÓMICOS

Una de las prioridades de la Unión Europea es sin duda la lucha contra el cambio climático. En el Acuerdo de París, la UE se comprometió, junto a los demás países participantes, a limitar el calentamiento global por debajo de 2 °C.

Para llegar a ello es necesaria la modernización de nuestra matriz energética que sin duda nos está abriendo nuevos horizontes económicos. La economía mundial está apostando por una mayor sostenibilidad que exigirá cambios en la forma de hacer negocios, de movernos o de invertir. Y solo logrará crecer quien lidere este giro hacia un nuevo sistema energético.

Siguiendo el marco adoptado en el Consejo Europeo de octubre de 2014, los objetivos fundamentales de la Unión Europea en materia de clima y energía para 2030 son tres: al menos 40% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en relación con los niveles de 1990), al menos 27% de cuota de energías renovables y al menos 27% de mejora de la eficiencia energética.

Esta transformación, aparte de ser inaplazable, puede traer consecuencias muy positivas para nuestra economía y generar competitividad y crecimiento en nuestro continente. Será una transformación que afectará a todos los sectores: desde el de la electricidad, hasta el de los edificios, pasando por la industria, el transporte o la agricultura.

Los datos demuestran que crecimiento económico y reducción de emisiones pueden ir de la mano y que, de hecho, las oportunidades de inversión en esta transición son enormes. La Agencia Internacional de la Energía estima que para la plena aplicación de las estrategias climáticas nacionales se necesitarán unos 13,5 billones de dólares de inversiones mundiales, tanto en eficiencia energética como en tecnologías bajas en emisiones. Y esto solo de aquí a los próximos quince años, lo que significa un promedio anual de 840.000 millones de dólares. Esta es, por tanto, nuestra gran oportunidad de convertirnos en el referente de una nueva generación de tecnologías limpias.

Un buen ejemplo es el sector de las energías renovables, en el que somos líderes. Actualmente, las renovables dan empleo a más de un millón de personas en la UE y generan un volumen de negocios de unos 140.000 millones de euros, incluidos 35.000 millones en exportaciones. Las empresas europeas poseen nada menos que el 40% de todas las patentes de tecnologías renovables. Y la velocidad de estos avances aumenta el potencial del nuevo comercio mundial de tecnologías ecológicas. Otro gran ejemplo es el sector de la eficiencia energética, que emplea directamente a casi dos millones y medio de personas en la UE.

En todas estas áreas, la apuesta por la innovación es nuestra mayor ventaja competitiva. Europa tiene el talento, la experiencia y, sobre todo, la motivación. Necesitamos romper las barreras tecnológicas y avanzar, por ejemplo, en el terreno del almacenamiento y las baterías. Es hora de que nos consolidemos como líderes en el mercado global de tecnologías bajas en carbono.

El reto de las próximas décadas es enorme. Necesitamos convertir esta transición energética en la gran oportunidad de las futuras generaciones de europeos.

RESPUESTA INTERNACIONAL ANTE UN RETO GLOBAL

El Acuerdo de París, celebrado en diciembre de 2015 y que entrará en vigor en noviembre de 2016, es un claro ejemplo del liderazgo de la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático. La UE demostró estar a la vanguardia de los esfuerzos internacionales por alcanzar un acuerdo global sobre el clima formando una amplia y ambiciosa coalición de ▶

países desarrollados y en desarrollo, que fue fundamental para el buen resultado del acuerdo.

Nuestro éxito en París, que acaba de culminar con la ratificación europea del primer acuerdo climático global y vinculante de la historia para mantener el calentamiento global por debajo de los 2 °C –con el objetivo de limitar el calentamiento hasta 1,5 °C– ha sido la señal inequívoca de que la transición energética está aquí para quedarse.

Las próximas décadas servirán para traducir nuestros compromisos en acción y en eso la Unión Europea tomará un papel protagonista. En julio de 2015 presentamos una propuesta de revisión del sistema de comercio de gases de efecto invernadero para el periodo entre 2020 y 2030 –más conocido por sus siglas en inglés, ETS (Emissions Trading System)–, que pretende dar estabilidad al sistema y, sobre todo, predictibilidad para que las empresas lleven a cabo inversiones. Podemos estar orgullosos de haber conseguido que las más de 11.000 industrias que bajo él operan y que representan al menos el 40% de las emisiones totales de la Unión Europea hayan sido capaces de reducir sus emisiones un 24% entre 2005 y 2014.

Además, el pasado mes de julio pusimos sobre la mesa propuestas de reglamento sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Se trata de un reparto de esfuerzos que incluye las emisiones en la agricultura y silvicultura. El objetivo de reducción de emisiones en estos sectores que no cubre el sistema de comercio de emisiones es del 30% hasta el 2030. Se trata de asegurar que este objetivo sea compartido por todos los Estados miembros en función de su producto interior bruto (PIB). Esto significa que los países de rentas más altas seguirán haciendo un esfuerzo mayor, aunque, si queremos cumplir con la ambiciosa meta para el 2030, no hay duda de que todos los países tendrán que hacer esfuerzos considerables.

En la batalla contra el cambio climático partimos con una certeza: contamos con un auténtico régimen internacional para seguir el camino hacia la descarbonización de nuestras economías, que debe ser en sí misma una oportunidad de crecimiento y empleo.

UN SISTEMA ENERGÉTICO INTEGRADO

La energía está llamada a jugar un papel clave en la descarbonización. De hecho, entre 2008 y 2012, la eficiencia energética y las energías renovables fueron las responsables de más de dos tercios de la reducción de emisiones de CO₂.

Por eso, durante los próximos 30 años, para contribuir a una Europa fuerte en la que España siga sumando, nos hemos

fijado como prioridad que la energía en que se sustenta nuestra economía sea una energía segura y cada vez más renovable y sostenible. Y para ello necesitamos un mercado verdaderamente integrado en el que la energía fluya libremente y no tropiece con las fronteras nacionales. Un mercado plenamente integrado movilizará inversiones en todo el continente, aumentará la competencia transfronteriza, permitirá que la energía limpia que no se consume en un país sea aprovechada en otro, facilitará el avance de las energías renovables y todo mientras ganamos en resistencia ante las amenazas exteriores y en seguridad energética.

Esa necesidad de romper barreras es también el gran reto energético de la Península Ibérica para los próximos 30 años: el de dejar de ser una isla energética y mediante las necesarias interconexiones poder intercambiar energía con el resto de países de la Unión Europea contribuyendo así a la descarbonización, a la integración de más renovables y también a la seguridad de suministro de toda la Unión. Y es que, más allá de los evidentes beneficios para la península ibérica, estar bien conectados con el resto de Europa mediante interconexiones es también la prueba más palpable de la solidaridad y la unidad europea.

Por eso, ha sido fundamental el firme compromiso político que, en marzo de 2015, se tradujo en un gran pacto entre el Gobierno español, el francés y el portugués y el presidente de la Comisión Europea para unir fuerzas y lograr la plena interconexión gasística y eléctrica de la Península Ibérica. La Declaración de Madrid sobre interconexiones, que identifica medidas concretas que debemos llevar a cabo para que la integración de la Península sea una realidad en 2020, ha supuesto un hito y un ejemplo para el resto de Europa. Nuestra labor ahora es hacerla una realidad cuanto antes.

La necesidad de romper las barreras nacionales y conectar todos los mercados energéticos es sin duda una prioridad de la Unión y de los Estados miembros. Tenemos pruebas de que la voluntad política de establecer una red interconectada da sus frutos. En los países bálticos, por ejemplo, el aislamiento empieza a ser ya cosa del pasado. En poco tiempo, y con el apoyo decidido de la Unión, esta región ha hecho grandes progresos para integrar sus sistemas energéticos con el resto de la Unión, con el apoyo decidido de la Comisión a proyectos como el interconector de gas entre Polonia y Lituania (GIPL) o el Balticconnector financiado en gran parte con el presupuesto europeo. Los países del centro y el este de la Unión también están avanzando rápidamente en el marco del grupo de alto nivel sobre Conectividad del Gas en Europa Central y Sudoriental (grupo CESEC). Así bajo este esquema de cooperación política hemos identificado las infraestructuras prioritarias para interconectar sus mercados de gas y disminuir su dependencia energética de Rusia. ▶



UNA AGENDA PARA LA TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA

Tras el Acuerdo de París, la Comisión Europea ha venido presentando una serie de medidas que hagan posible la transformación energética que Europa necesita. Las propuestas presentadas ponen el acento, entre otros asuntos, en la necesidad de diversificar fuentes, rutas y proveedores, garantizar el suministro, moderar la demanda y seguir desarrollando un mercado interior de la energía efectivo y plenamente integrado.

Antes del verano de 2016, presentamos las propuestas sobre el reparto de esfuerzo de reducción de emisiones entre

Estados miembros en los sectores no cubiertos por el sistema de comercio de emisiones (ETS), cuya revisión para el periodo 2020-2030 ya adoptamos en 2015. Ambas iniciativas, sobre las que están ya trabajando los colegisladores, son esenciales para conseguir una reducción de emisiones del 40% respecto a los niveles de 1990. El ETS, que cubre 11.000 sectores industriales y de producción de electricidad, ha servido de ejemplo para demostrar globalmente que reducir emisiones y garantizar el crecimiento económico es posible y ha demostrado ante el mundo que nuestro compromiso en la lucha contra el cambio climático es firme y concreto. Por su parte, el reglamento sobre el reparto de esfuerzo para emisiones no cubiertas por el ETS es el mar- ▶

**EL GRAN RETO ENERGÉTICO DE LA PENÍNSULA IBÉRICA PARA LOS PRÓXIMOS 30 AÑOS:
EL DE DEJAR DE SER UNA ISLA ENERGÉTICA Y MEDIANTE LAS NECESARIAS INTERCONEXIONES
PODER INTERCAMBIAR ENERGÍA CON EL RESTO DE PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA
CONTRIBUYENDO ASÍ A LA DESCARBONIZACIÓN, A LA INTEGRACIÓN DE MÁS RENOVABLES
Y TAMBIÉN A LA SEGURIDAD DE SUMINISTRO DE TODA LA UNIÓN.**

co complementario en el que los Estados miembros llevarán a cabo acciones en el sector agrícola y forestal, en el transporte y los edificios, cada uno con sus propias estrategias nacionales. Ambas propuestas son suficientemente flexibles y coherentes como para asegurar que estamos en condiciones de cumplir con los objetivos que nos hemos marcado para 2030.

Por su parte, las propuestas sobre el rediseño del mercado eléctrico que presentaremos al final de 2016 tendrán una importancia crítica, al poner al sector de las renovables en el centro del sistema energético del futuro y asegurar un mercado preparado para absorberlas. No olvidemos que la UE apunta alto a seguir liderando y ser potencia número uno del mundo en este sector. Por eso, junto a la propuesta para el rediseño del mercado, presentaremos la revisión de la directiva de energías renovables.

En ese gran paquete que estamos ultimando, nuestra apuesta por la eficiencia energética será una carta ganadora. Lo es, de hecho, en todos los frentes: reduce nuestra factura y nuestra dependencia del exterior, al tiempo que tiene el potencial de movilizar un gran volumen de inversiones que tienen un impacto muy positivo, sobre todo, en las economías locales y regionales. La eficiencia es, de hecho, una fuente de energía por derecho propio que no solo ayuda a reducir las emisiones, sino que también mejora la calidad del aire y permite un ahorro de hasta 8.000 millones al año.

En esta transformación de todos los sectores de la economía y la sociedad contamos con un gran cómplice en las ciudades. En ellas habita el 75% de nuestra población y en ellas se emplea el 80% de la energía producida en Europa. Son, sin duda, uno de los mayores emisores de gases de efecto invernadero, pero también pueden convertirse en parte de la solución.

Mientras que se produce esta transición energética a energías renovables, se están aprovechando las oportunidades que nos ofrecen determinadas fuentes de energía como el gas natural licuado (GNL). El gas es una fuente de energía que está directamente ligada a nuestra seguridad energética, especialmente a la de los Estados miembros del centro y este de Europa. En este sentido, la Comisión ha establecido una estrategia que permitirá mejorar el acceso de todos los Estados miembros al GNL como fuente alternativa y complementaria de las renovables, ya que existen grandes disparidades a nivel regional en cuanto al acceso a este gas. El elemento central de esta estrategia es

la construcción de la infraestructura estratégica necesaria para completar el mercado interior de la energía. Todo ello, sin olvidar que, siendo el gas el combustible fósil que menos emisiones de CO₂ produce, puede ayudarnos en esta transición hacia una economía baja en emisiones.

Toda esta transformación del sistema energético requerirá un marco regulador estable como en el que estamos trabajando. También requerirá, sin duda, potenciar la inversión.

Con esa lógica, el presidente Juncker en su último discurso sobre el estado de la Unión anunció que la Comisión doblará el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), tanto en términos económicos como de duración; de manera que pueda generar hasta 630.000 millones de euros en 2022 (y, como mínimo, 500.000 millones hasta 2020). Además, en esta propuesta hemos introducido un elemento fundamental para movilizar inversiones en el sector del clima y la energía. Así, este fondo europeo de inversiones renovado, conocido ya como EFSI 2.0, incluirá el objetivo de alcanzar un 40% de las inversiones realizadas en la ventana de infraestructuras e innovación en proyectos relacionados con la COP21. Debemos convertir a la Unión Europea en el centro global de inversiones sostenibles y este objetivo bien podría asentar las bases para ello.

El FEIE fue concebido en 2015 para impulsar el crecimiento económico y la competitividad a largo plazo. Además, el FEIE ha reconocido que la energía es uno de sus sectores prioritarios, en particular en infraestructuras energéticas, eficiencia energética y energías renovables. Se estima que el fondo podría alcanzar un efecto multiplicador de 1 a 15 en inversiones reales de la economía.

CONCLUSIÓN

Los retos que tenemos ante nosotros son numerosos y exigen nuestra acción decidida. Pero si logramos dotarnos de un marco regulador claro, que favorezca la inversión, tendremos un sistema energético preparado para dar respuesta a nuestros compromisos climáticos. La experiencia nos enseña que la unidad y la solidaridad entre europeos serán la mejor fórmula para dar respuesta a los retos de las próximas décadas. Solo desde la unidad y la solidaridad podremos asegurar que los próximos 30 años sean de prosperidad y bienestar. □

30 años de la adhesión a Europa

MARGARITIS SCHINAS

Portavoz principal y director general adjunto de la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea

Este año se cumple el 30 aniversario del ingreso de España en la Unión Europea. Son tres decenios de muchísimo más que una simple sucesión de tratados, presidencias y cumbres. Son treinta años en los que España ha realizado un asombroso viaje que ha significado una transformación radical, sin precedentes.

Esta transformación es obra, fundamentalmente, de los propios españoles. La gente de mi generación recuerda la joven democracia que España aún era en 1986, la sed de progreso económico y social, el ansia de apertura al exterior, el anhelo de modernización, las miradas y las mentes puestas allende los Pirineos.

España deseaba dar un gran salto adelante que le permitiera convertirse en el país moderno que hoy es. Pero ese cambio no habría sido posible sin la Unión Europea. ¡Y qué cambio el que ha traído la adhesión a la Unión!

Las colas interminables para cruzar la frontera francesa, ya fuese por vacaciones ya por trabajo, son ya cosa del pasado. Quienes viajan a otros países de la Unión tienen sus derechos como pasajeros mejor protegidos que nunca, al margen del medio de transporte. Las facturas telefónicas son más baratas. Las oportunidades académicas o profesionales son más accesibles que nunca.

Gracias a los fondos regionales de la Unión se han construido o modernizado autopistas, ferrocarriles de alta velocidad, puertos y aeropuertos. Las exportaciones españolas se han multiplicado por ocho y dos tercios de los socios comerciales de España son países de la Unión, encabezados por Francia,

Alemania, Portugal, Italia y Reino Unido. Gracias al mercado único los españoles disfrutan de una mayor gama de productos y servicios en toda la Unión. Estudiantes, investigadores y profesionales tienen un gran abanico de posibilidades para residir temporal o permanentemente en otro Estado miembro y adquirir así una valiosa experiencia para sus futuras carreras profesionales dentro o fuera de España.

Las pequeñas y medianas empresas han aprovechado las oportunidades de negocio en todo el mercado único, logrando popularizar las marcas *made in Spain* entre millones de consumidores.

La península ibérica está por fin cada vez más interconectada con el resto del mercado energético de la Unión, lo que supone una mejora en la seguridad del suministro y pone fin a la dependencia de los proveedores únicos, dando a los consumidores más libertad de elección. España ya no es una isla energética.

El producto interior bruto (PIB) de España se ha doblado (en precios de mercado) desde la adhesión del país a la Unión en 1986, pasando desde los 476.400 millones de euros hasta los 1,041 billones de 2015. Durante estos tres decenios, España ha salvado la brecha que la separaba del resto de miembros de la Unión en términos de PIB: en la fecha de su adhesión, este equivalía al 72% de la media comunitaria, mientras que en 2014 ya se situaba en el 94%.

Del mismo modo en que la Unión ha contribuido notablemente a la transformación de España a lo largo de los últimos treinta años, los próximos treinta dependen también del éxito del proyecto europeo. ▶

ESPAÑA ES EL CUARTO MAYOR BENEFICIARIO DE HORIZONTE 2020, EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN MÁS AMBICIOSO DEL MUNDO, CON CASI 77.000 MILLONES DE EUROS DE FINANCIACIÓN PÚBLICA PARA EL PERÍODO 2014–2020. LA UNIÓN SEGUIRÁ INVIRTIENDO EN LOS INVESTIGADORES ESPAÑOLES.

No es ningún secreto que el proyecto europeo no goza actualmente de muy buena salud. Desde los altos niveles de desempleo y de desigualdad social hasta el enorme desafío de gestionar los flujos de refugiados, pasando por las serias amenazas a nuestra seguridad tanto dentro como fuera de la Unión, todos los Estados miembros se han visto afectados por las continuas crisis múltiples de nuestra época. Hemos llegado incluso al punto de tener que asistir quizás a la desertión de un miembro.

Las ventajas de pertenecer a la Unión son muy tangibles y aparecen con meridiana claridad cuando se observan con la perspectiva de estos tres decenios. Sin embargo, muchos dan estas ventajas por sentadas porque crecieron con ellas, porque ahora mismo les preocupan los nuevos y palpables grandes retos, porque las más de las veces sus Gobiernos nacionales hablan solo de sus problemas nacionales, mencionando a Europa solo de pasada o negativamente, o porque los populistas y los escépticos prometen paraísos artificiales y soluciones mágicas.

Pero ni deshacer el proyecto europeo ni permanecer de brazos cruzados son opciones válidas. Los grandes desafíos solo podemos afrontarlos unidos: seguridad, migración, cambio climático, epidemias, competitividad de nuestra industria, inversiones... Y las oportunidades solo se materializarán si actuamos unidos.

El presidente Juncker ha expuesto su visión de una Europa mejor: una Europa que proteja, una Europa que preserve el estilo de vida europeo, una Europa que empodere a nuestros ciudadanos, una Europa que nos defienda dentro y fuera de nuestras fronteras y una Europa que asuma sus responsabilidades.

La Comisión Juncker está resuelta a aunar esfuerzos con las demás instituciones europeas, así como con los Gobiernos y parlamentos nacionales, para ofrecer resultados tangibles que mejoren la vida de las personas y que brinden soluciones comunes a problemas comunes.

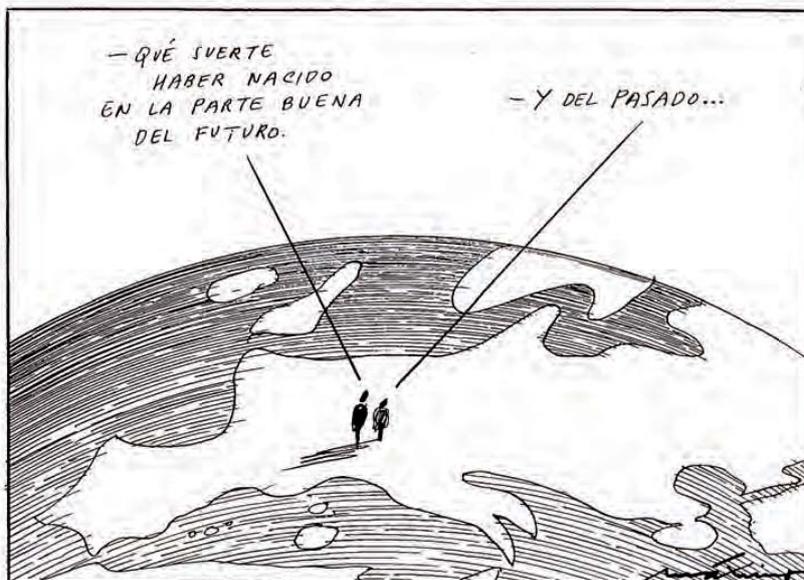
Europa debe invertir resueltamente en su juventud, en el empleo, en el emprendimiento y en las nuevas empresas. Estas prioridades son especialmente pertinentes para España.

España lleva largo tiempo sufriendo una grave crisis econó-

mica y financiera. La crisis económica ha provocado una drástica reducción de las inversiones. En 2014 la inversión se había contraído un 36% respecto a su nivel máximo de 2007. Pero España ha conseguido restablecer la estabilidad financiera. El país ha hecho reformas estructurales en su economía para recuperar su competitividad, un esfuerzo que no debe subestimarse y que sin duda está dando resultado. España vuelve a crecer y se están creando miles de nuevos puestos de trabajo. Con un incremento en su PIB del 3,2% en 2015 y una previsión de crecimiento del 2,6% para 2016, España se encuentra actualmente entre las economías europeas que más rápido crecen. La consecuencia principal es que la tasa de desempleo se reduce claramente. En el caso de España, la Comisión también demostró su determinación de aplicar de manera inteligente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite abordar los desequilibrios sin perjudicar el crecimiento.

Pero no es momento de complacencias. El desempleo, y muy especialmente el juvenil, sigue siendo el principal problema en numerosas regiones españolas. *Los millenials*, la generación Y, no deberían convertirse en la primera generación en setenta años en vivir peor que sus padres. Se trata, por supuesto, de una tarea a cargo principalmente de los Gobiernos nacionales. Pero la Unión Europea puede apoyar los esfuerzos de estos. Ya lo estamos haciendo, con la Garantía Juvenil que se lanzó hace tres años. Más de nueve millones de jóvenes se han beneficiado ya de este programa. Dicho de otro modo, nueve millones de jóvenes han conseguido un empleo, una beca o un contrato en prácticas gracias a la Unión Europea. Y seguiremos desarrollando la Garantía Juvenil por toda Europa, mejorando las competencias de muchos europeos y llegando a los territorios y a los jóvenes más necesitados.

Hay que insistir en la necesidad de invertir en capital humano y de prestar atención a la calidad de la educación y la formación profesional. Impulsar la inversión pública y privada contribuiría a aumentar la productividad y a mejorar la competitividad y el crecimiento. España tiene enormes oportunidades de atraer inversiones hacia los sectores de su economía más necesitados de crecimiento e inversión, para dar un primer empujón al desarrollo de proyectos y conseguir el muy necesario capital riesgo para las pymes. Pero para llegar a buen puerto, España debe también culminar las reformas nacionales necesarias para mejorar el clima inversor. Hay ya numerosos ejemplos de cómo la financiación de la Unión puede contri-▶



Máximo. *El País*, 1999 (exposición «Europa en viñetas» de la Asociación de Periodistas Europeos)

buir a estos objetivos mediante el apoyo a empresas cimentadas en la tecnología y a empleos de alta cualificación.

El Plan de Inversiones para Europa de 315.000 millones de euros, que se acordó hace ahora doce meses, ya ha captado 127.000 millones en inversiones en su primer año de funcionamiento. Alrededor de 200.000 pequeñas empresas y nuevas empresas en toda Europa han podido acceder a créditos y más de 100.000 personas han conseguido nuevos empleos gracias al nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas propuesto y desarrollado por la Comisión. Pero vamos a ir aún más lejos. La Comisión ha propuesto doblar tanto el período de duración del Fondo como su capacidad financiera. Vamos a asegurarnos de que nuestro Fondo proporcione un total de al menos 500.000 millones de euros en inversiones hasta 2020. Y trabajaremos para alcanzar los 630.000 millones para 2022. Evidentemente que con la aportación de los Estados miembros podremos lograrlo aún más rápido. Nuestro Plan Europeo de Inversiones ha funcionado mejor de lo que nadie en Europa esperaba y ahora queremos ampliarlo a escala mundial, algo que han pedido numerosos Estados miembros. La lógica del Plan funciona bien: utilizamos una masa crítica de la financiación de la Unión como garantía para atraer la inversión pública y privada y así crear auténtico empleo.

La inversión en investigación e innovación es fundamental para el crecimiento a largo plazo, algo especialmente relevante para el futuro de España, puesto que el país posee una impresionante reserva de talento. España es el cuarto mayor beneficiario de Horizonte 2020, el programa de investigación e innovación más ambicioso del mundo, con casi 77.000 millones de euros de financiación pública para el período 2014-2020. La Unión seguirá invirtiendo en los investigadores españoles.

Y queremos que nuestros investigadores e innovadores tengan éxito aquí, en Europa. Europa no está falta de talento e innovación, pero aún tenemos que luchar para que ello se traduzca en productos y servicios. Con demasiada frecuencia nuestros innovadores se llevan sus ideas a otra parte. El capital riesgo es especialmente importante para las nuevas empresas, pero es un sector poco desarrollado en Europa. Si los mercados de capital riesgo de la Unión tuvieran el mismo nivel de desarrollo que los de EE.UU., las empresas podrían haber accedido a 90.000 millones de euros de financiación adicional entre 2008 y 2013. Estamos trabajando en un «fondo de fondos» europeo de capital riesgo, respaldado por el presupuesto de la Unión y abierto al exterior para atraer capital privado.

Nuestra juventud, nuestros demandantes de empleo, nuestras empresas, son pilares para la prosperidad de la Unión Europea en las próximas décadas y para la continuidad de España en el camino de la modernización y el progreso económico y social.

Para todos los Estados miembros, la unidad de acción bajo el paraguas común de nuestra Unión es, en muchos sentidos, una continuación de nuestra vecindad histórica, de nuestros valores compartidos y de nuestras convicciones comunes.

Hoy, como hace 30 años, el sueño español es inseparable de Europa, exactamente igual que Europa sería difícil de imaginar sin su pilar ibérico. Durante los próximos treinta años España se mantendrá sin duda fiel a su compromiso con nuestra aventura europea común. □

La política de cohesión europea, factor clave del desarrollo de España y de su integración en Europa

ARÁNZAZU BERISTAIN IBARROLA

Directora de la Representación de la Comisión Europea en España

España ha experimentado en estas tres últimas décadas una transformación económica, política y social sin precedentes gracias a la solidaridad comunitaria y al esfuerzo de todos los españoles. Con su adhesión a las entonces Comunidades Europeas en 1986, se abrió un ciclo de prosperidad de más de veinte años que pocos imaginaban, el cual, más allá de los altibajos propios del ciclo económico, fue impulsado fundamentalmente por la apertura al comercio intracomunitario y la puesta en marcha de decididas reformas estructurales.

Ahora bien, dicho ciclo de prosperidad habría sido difícilmente concebible sin el decisivo espaldarazo de la política de cohesión europea,¹ cuyos flujos de inversión y efecto estabilizador permitieron al conjunto de regiones españolas no solo crecer sino también converger con los países más avanzados de nuestro entorno. España constituye, por tanto, un claro ejemplo de cómo dicha política contribuye al fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial en el seno de la Unión Europea.

La política de cohesión, que representa aproximadamente un tercio del presupuesto de la Unión Europea, es el principal instrumento de la Unión para el fomento de la inversión en los Estados miembros y en cada una de sus regiones. En 2014–2020, más de 350.000 millones de euros de fondos europeos se están destinando a esta política, los cuales, sumados a la cofinanciación aportada por los Estados miembros, movilizarán una inversión total superior a 500.000 millones de euros. Además en 2015 se ha lanzado el ambicioso y complementario Plan de Inversión para Europa del presidente Juncker, cuyo objetivo es impulsar las inversiones públicas y

privadas para alcanzar al menos 630.000 millones de euros en 2022.

España, uno de los principales países impulsores de esta política de cohesión, ha sido y es uno de sus principales actores. En términos absolutos ha sido el mayor beneficiario. Entre 1989 y 2020, habrá recibido casi 190.000 millones de euros, volumen superior al PIB de Grecia, Portugal o Irlanda. Actualmente, se destinan a España, que se ha convertido en el tercer receptor tras Polonia e Italia, un 8% de los fondos, que representan alrededor del 0,3% del PIB anual español.

No obstante, en términos de inversión pública, auténtico motor del crecimiento a largo plazo, el impacto es muy superior. Es más, la contribución de la política de cohesión resulta incluso más imprescindible en periodos de crisis y de restricciones presupuestarias, en los que determinadas inversiones pueden ser aplazadas o incluso descartadas. Así, la política de cohesión ha pasado de significar el 9% de la inversión pública en España en 2010 a casi el 20% en 2013, siendo su peso aún mayor en aquellas comunidades autónomas de menor riqueza y que, comparativamente, reciben más fondos. Como consecuencia de ello, la política de cohesión no solo ha contribuido decisivamente a la convergencia durante los años de expansión, sino que además ha limitado el impacto negativo del estancamiento durante la crisis. Hay que destacar igualmente que la política de cohesión, además de contribuir ampliamente a apoyar la inversión en términos financieros —aportando fondos—, garantiza también un alineamiento de la financiación pública y privada nacional con aquellas prioridades de la Unión Europea que ofrecen un mayor potencial de crecimiento inteligente, sostenible e integrador a medio y ▶

largo plazo, capaz de generar mayores niveles de empleo, productividad y cohesión social.

Según los modelos macroeconómicos que maneja la Comisión Europea para medir el impacto de los fondos, el PIB español aumentó un 0,9% gracias a los fondos recibidos en el periodo 2000-2006 y un 0,5% como resultado de los recibidos en 2007-2013. Asimismo, se prevé que en 2014-2020 la política de cohesión aporte un crecimiento adicional del PIB español de 0,4%. Es de destacar la evolución del PIB español desde la adhesión, que en 1986 se situaba en el 72% de la media de la Unión Europea mientras que en 2014 alcanzaba el 94%.

Es ciertamente imposible reflejar en un texto de estas características la riqueza y diversidad de los proyectos cofinanciados en nuestro país. Aún a riesgo de omitir proyectos seguramente emblemáticos, podríamos citar, no obstante, algunos ejemplos de excelencia, como el Centro de Cirugía Mínimamente Invasiva de Cáceres, el Gran Tanque de Ingeniería Marítima de Santander, el Institut de Recerca Biomèdica de Barcelona, el Parque Tecnológico de Bizkaia, los proyectos de innovación promovidos por el Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y los de internacionalización del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) o el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación en Aragón, etc. También se ha invertido en modernas infraestructuras de transporte (autovía de los Alcornocales en Cádiz, puerto de Ceuta), energéticas (Instituto de Sistemas Fotovoltaicos de Concentración en Puertollano) y medioambientales (depuradoras, abastecimiento de agua, etc.), así como en renovación de áreas urbanas degradadas (las iniciativas Urban de Pamplona y Urbana de Torrent) o la rehabilitación del complejo Matadero de Madrid y el parque Madrid Río.

Cabe indicar que la política de cohesión ha ido adaptando sus prioridades de inversión a las necesidades de cada momento. Si bien en un inicio se hizo hincapié en las grandes infraestructuras, sobre todo de transporte y medioambientales, paulatinamente el énfasis se ha ido desplazando hacia otros ámbitos. Así, si comparamos su evolución en el tiempo, observamos el notable incremento en investigación, desarrollo e innovación, tecnologías de la información y la comunicación, apoyo a la competitividad de las pymes y energía baja en carbono (especialmente eficiencia energética y renovables). Actualmente, más de un 46% del volumen total de fondos del FEDER y el FSE se destina a estos ámbitos. Por su parte, las inversiones en empleo, educación e inclusión social representan casi un tercio del total.

Si bien hemos avanzado y logrado altos niveles de bienestar, progreso y seguridad, la crisis se ha dejado sentir de forma severa en materia de empleo y de equidad social. Debemos por tanto seguir avanzando de forma efectiva hacia una mayor convergencia entre los Estados miembros así como en el seno

de los mismos mediante un nuevo proceso basado en la productividad, la creación de empleo y la justicia social. En el periodo actual, que permanece abierto hasta 2020, la política de cohesión en España va a concentrar sus inversiones en cuatro prioridades que constituyen la estrategia de desarrollo de España a medio y largo plazo y que son fundamentales para reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales todavía existentes.

En primer lugar, aumentará la participación en el mercado de trabajo y la productividad laboral, mejorando la educación, la formación y la inclusión social, con una atención especial a los jóvenes y a los colectivos más vulnerables. Gracias al apoyo de la política de cohesión, se prevé que la tasa de empleo se eleve del 59% en 2012 al 74% en 2020, que se reduzca el abandono escolar del 25% en 2012 a cerca del 15% en 2020 y que se pueda sacar a un millón y medio de personas de situaciones de exclusión o de riesgo de pobreza.

En segundo lugar, se fomentará la evolución del sistema productivo hacia actividades de mayor valor añadido, mediante el estímulo de la competitividad de las pymes. Se trata de impulsar el emprendimiento y las *start-ups* y de mejorar la productividad de las empresas, con el objetivo final de que sean más competitivas y aumenten su presencia en los mercados internacionales. Para que las empresas puedan desarrollarse y crecer, será esencial mejorar el acceso a la financiación, por ejemplo, mediante garantías, capital riesgo, préstamos reembolsables u otros instrumentos financieros innovadores. Gracias a la contribución de la política de cohesión, se espera que el conjunto de la población española tenga acceso a internet de 30 Mbps en 2020 (59% en 2013) y que el número de empresas exportadoras aumente significativamente.

En tercer lugar, se fomentará un entorno empresarial favorable a la innovación y se reforzará el sistema de innovación y desarrollo (I+D). Se pondrá el énfasis en la investigación aplicada, la transferencia tecnológica, la colaboración público-privada y la innovación, así como en el uso de las tecnologías de la innovación y la comunicación, sobre todo en las pymes. También aquí será clave la formación del capital humano. Como resultado, se estima que la política de cohesión contribuirá a elevar la participación privada en las actividades de I+D del 45% en 2012 al 60% en 2020 y que el 25% de las empresas de más de diez empleados incorporarán innovación tecnológica (frente al 13% en 2012).

Finalmente, se favorecerá un uso más eficiente y sostenible de los recursos naturales. Para ello, se apoyará el desarrollo de las energías renovables y se llevarán a cabo actuaciones para mejorar la eficiencia energética en distintos ámbitos (edificios públicos, viviendas, pymes, etc.). Asimismo, se fomentarán el transporte urbano sostenible y la biodiversidad, y se llevarán a cabo algunas inversiones medioambientales, sobre todo con el objeto de cumplir con la normativa comunitaria. ▶

Dicho esto, cuando aún quedan varios años para completar estas inversiones, la Comisión Europea ya ha iniciado el proceso de preparación de la nueva generación de fondos post-2020 que deben contribuir a esbozar la Europa de 2030 y, en última instancia, la de 2046, dentro de 30 años.

Para ello, la Comisión Europea encargó una serie de estudios con el fin de analizar el impacto de la reforma de la política de cohesión de 2013, sacar conclusiones y encauzar sus reflexiones sobre bases sólidas. En base a los resultados obtenidos, la Comisión considera que el debate sobre la futura política de cohesión debe dar respuesta a cuatro grandes desafíos, que reflejan las expectativas de amplios sectores de la opinión pública europea.

FLEXIBILIDAD

Como lo muestra la actual crisis migratoria, las prioridades europeas no son fijas e inmutables sino que cambian con el tiempo y con ellas las exigencias de intervención de la política de cohesión. Se espera por tanto de esta política que sea lo suficientemente flexible como para poder dar respuesta a las nuevas prioridades de financiación que puedan surgir en el tiempo.

CONSECUCIÓN DE RESULTADOS

El uso de fondos públicos exige demostrar que las inversiones respaldadas por la política de cohesión ayudan realmente a transformar la vida de las regiones europeas y sus habitantes, financiando proyectos que generan crecimiento, empleo y calidad de vida. Los proyectos que acabamos de citar son una muestra de ese saber hacer que persiguen los fondos europeos.

CONTRIBUCIÓN A LAS PRIORIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA:

La política de cohesión contribuye a reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión, pero no solo eso. Como primera partida del presupuesto, se espera que dicha política contribuya también a otras grandes prioridades, como la Unión de la Energía, el mercado único digital o la estabilidad macroeconómica de la zona euro. Se trata de un imperativo que ya existe en el periodo 2014–2020, pero que es probable que se haga aún más presente tras 2020.

SIMPLIFICACIÓN

La gestión compartida de la política de cohesión, en la que intervienen tanto la Comisión Europea como los 28 Estados miembros y casi 300 regiones, es terreno propicio a la multiplicación de procedimientos. Y si bien la reforma de la política de cohesión de 2013 puso en marcha mecanismos que facilitarían el trabajo de beneficiarios y autoridades de gestión en 2014–2020, lo cierto es que se aprecia que una mayor simplificación de la política de cohesión la hará aún más eficaz.

El debate, pues, está servido. La Comisión Europea está ya recabando la opinión de numerosos interlocutores, representantes de asociaciones de regiones y entes locales, agentes sociales europeos, universidades y organizaciones no gubernamentales, a fin de construir una política de cohesión más sencilla, más eficaz y más flexible. En junio de 2017, se reunirá el tradicional Foro de la Cohesión, cuyas conclusiones servirán de guía a la Comisión para presentar en el próximo otoño sus propuestas para el nuevo periodo. La intención es que, tras el consiguiente periodo de negociaciones con el Parlamento Europeo y el Consejo, la nueva política de cohesión esté a disposición de las regiones europeas en enero de 2021.

Del mismo modo que 1986 nos parece hoy tan lejano, así de lejano percibimos 2046. Y, sin embargo, el futuro ya se está decidiendo en estos momentos y la política de cohesión está llamada a desempeñar un papel clave en su definición. La Comisión Europea está convencida de que España, una vez más, estará en la vanguardia de la construcción europea y aprovechará las nuevas oportunidades que ofrece la política de cohesión en beneficio de sus ciudadanos y de la Unión Europea en su conjunto. □

NOTA

1. La política de cohesión se financia mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC). En 2014–2020 España ya no tiene acceso a este último.

Hacia la Unión de la Energía en Europa: retos y papel de España

BORJA PRADO EULATE

Presidente del Club Español de la Energía desde junio de 2016. Licenciado en Derecho, especializado en Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, actualmente es presidente de Endesa y de la Fundación Endesa y pertenece al Consejo de Administración de otros importantes grupos empresariales.

¿QUÉ ES LA UNIÓN DE LA ENERGÍA?

La política energética europea se centra fundamentalmente en garantizar a sus ciudadanos una energía segura, sostenible, asequible y competitiva. En esta línea, el 25 de febrero de 2015 la Comisión Europea publicó el paquete de la Unión de la Energía, centrado en cinco ejes: la seguridad de suministro energético, el mercado interior de la energía (MIE), la eficiencia energética, la descarbonización de la economía y la investigación, la innovación y la competitividad, contando cada uno de ellos, a su vez, con un plan de acción concreto y con un plan de trabajo de revisión y supervisión minucioso.

El objetivo de la Comisión no es otro que acelerar la transformación del sistema energético, bajo las premisas de solidaridad, confianza auténtica entre los Estados miembros y la unión entre ellos, negociando y ejerciendo su liderazgo con una sola voz en asuntos de alcance mundial. Todo ello, además, partiendo de la base de que los 500 millones de consumidores de la UE son los verdaderos encargados de asumir esta transición energética.

ANTECEDENTES

La unión energética constituye una reafirmación sólida y decidida de un proceso que comenzó hace décadas con la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, y en el que la energía ha ido escalando importancia política de manera acelerada.

Así, aunque los objetivos clásicos de la política energética europea –competitividad, seguridad de suministro y sostenibilidad– son anteriores, no fue hasta el año 1996 cuando se

impulsó de forma decidida el desarrollo del MIE, con la aprobación del primer paquete de medidas legislativas. Desde entonces, y hasta hoy, ha sido mucha la legislación aprobada y los objetivos propuestos para ir construyendo esta Unión.

Especial relevancia ha tenido en este camino la Estrategia sobre energía y cambio climático del año 2007, donde el Consejo Europeo marcó un antes y un después en varios aspectos. Por un lado, supuso el comienzo del liderazgo europeo en materia de lucha contra el cambio climático, y, por otro, abrió la puerta a que parte del *mix* energético de cada país (la correspondiente a energía renovable) pudiera estar fijada a escala de la UE. Esta circunstancia tuvo que ser aprobada por unanimidad de todos los Estados miembros, a pesar de que la determinación de las fuentes de generación y su participación en los mercados nacionales es competencia exclusiva de los países. Desde entonces, el peso que tiene la política energética europea en la de los Estados miembros ha ido creciendo, al igual que lo ha hecho también la interrelación de dicha política con la de medio ambiente, la industrial o la social.

La Unión de la Energía no es por tanto un objetivo nuevo, sino que se lleva persiguiendo con más o menos intensidad desde hace años. Es indudable el progreso hecho en el ámbito de las políticas y la legislación, aunque posiblemente podría haberse acelerado el ritmo de implementación de las medidas.

LOS GRANDES RETOS DE LA UNIÓN

La Unión Europea es en su conjunto el mayor importador de energía del mundo (gastamos más de 400.000 millones de euros al año en comprar energía del exterior); varios Estados ▶

miembros dependen de un único proveedor y existen aún sistemas con interconexiones insuficientes —como el caso de la península ibérica— que impiden la plena consecución del MIE.

Por otra parte, existen notables diferencias de precios de algunas materias primas energéticas con respecto a otras economías del mundo, lo que nos coloca, en algunos casos, en una importante desventaja competitiva. Este hecho, en ocasiones, se ha atribuido a la falta de equilibrio en el triángulo entre sostenibilidad, seguridad y economía, con una desviación hacia la política climática que nos situaría en desventaja frente a otros países cuya legislación no ha sido tan exigente. Sin embargo, hoy en día ya existe una consciencia de que el desafío climático requiere de una solución común (195 países apoyaron el acuerdo de la COP21 de París del pasado diciembre), y también de un gran esfuerzo tecnológico y unas inversiones en infraestructuras que sólo podremos acometer si somos tanto industrial como económicamente fuertes.

En cualquier caso, los retos que se presentan para los próximos 30 años en materia energética son de gran envergadura, si tenemos en cuenta que se pretende disminuir para 2050 entre el 80% y el 95% las emisiones de CO₂ respecto a 1990 y que al mismo tiempo aspiramos a garantizar precios asequibles para los consumidores, a contar con empresas europeas sólidas, innovadoras, competitivas y líderes en tecnologías hipocarbónicas, a atraer la confianza de los inversores por medio de señales de precios y a garantizar que no exista ningún tipo de interrupción del suministro.

La mayor dificultad no será quizá superar estos retos que ya tenemos identificados, sino enfrentarnos a todos aquellos nuevos desafíos que por el momento desconocemos y que nos obligarán a realizar giros de timón a este gran transatlántico que es Europa, donde conviven normas de energía comunitarias con veintiocho marcos reglamentarios nacionales y veintiocho sistemas energéticos diferentes.

Lo que parece evidente es que debemos trabajar en todos los campos energéticos para alcanzar nuestros objetivos, ya sea en el ámbito del transporte, del *mix* eléctrico o de las medidas de gestión de la demanda y la eficiencia. Todo ello, además, desde un prisma multidisciplinar, que abarque los aspectos regulatorios, fiscales, económicos y sociales, y con la involucración de todas las partes interesadas. Tampoco podemos olvidar la

necesidad de contar con un sistema flexible y resistente, preparado para hacer frente a nuevas situaciones no previstas que seguro ocurrirán y a las que nos deberemos enfrentar.

En este sentido, el resultado de los amplios debates que están teniendo lugar a nivel europeo supondrá el establecimiento de un marco de actuación que puede marcar el camino a seguir en los próximos años. Este es el caso de aquellos relacionados con el funcionamiento de los mercados mayoristas de energía, de capacidad o de derechos de emisión, así como los encaminados a obtener el máximo potencial a la eficiencia energética o a definir cuáles son los mecanismos más apropiados para el desarrollo de las tecnologías renovables.

A este respecto, y aunque queda un largo camino por recorrer, creo que vamos en la dirección correcta en la que Europa debe posicionarse adecuadamente, hacer valer sus mayores virtudes y sacar el máximo provecho de esta transición en la que nos hemos embarcado.

¿QUÉ PUEDE APORTAR ESPAÑA?

España se enfrenta a los mismos retos que la Unión Europea, aunque nuestro sistema energético presenta algunas características especiales que marcarán nuestra hoja de ruta.

Nuestro país presenta una gran dependencia energética del exterior —de aproximadamente el 73% frente a una media europea del 53%. Tiene además la posibilidad de aprovechar las infraestructuras de generación eléctrica y de gas ya operativas. Estas últimas, y de acuerdo con declaraciones del presidente Juncker, podrían llegar a suministrar hasta un 50% de lo que aporta ahora el gas de Rusia. Otra característica de nuestro sistema es su aislamiento, que hace que sea prioritaria la construcción de infraestructuras de interconexión con el resto de Europa.

Pero además de infraestructuras de interconexión, probablemente, una de las mayores necesidades del sistema energético español sea, en estos momentos, contar con una estrategia energética española a medio y largo plazo, basada en análisis prospectivos tanto de demanda como de tecnologías disponibles y sus respectivas evaluaciones económicas. Se trata de una guía imprescindible en un sector como el nuestro, donde ▶



los proyectos exigen grandes inversiones con largos períodos de recuperación y de tecnologías con plazos extensos de maduración, que debe ir en todo caso acompañada de un marco regulador que elimine obstáculos y facilite la vida al consumidor.

En cualquier caso, España cuenta con un sector energético robusto y sólido y, por ello, la aportación que puede realizar nuestro país en la puesta en común de soluciones para lograr esta Unión Energética es muy amplia, y podría analizarse desde varios enfoques.

El primero de ellos tiene que ver con el aprovechamiento de la experiencia adquirida en los últimos años y cómo hemos llegado al avanzado sistema energético con el que contamos hoy. Hace 30 años, nuestro sector energético era regulado y eminentemente nacional, con precios fijados por la adminis-

tración y sin instalaciones de energías renovables ni de gas natural para la generación de electricidad. Hoy en día contamos con compañías líderes del sector energético en el ámbito internacional, somos referencia mundial en integración de energías renovables en la red, somos de los países con mayor diversificación de orígenes de importaciones de gas del mundo y además contamos con algunas de las refinerías tecnológicamente más avanzadas que existen, lo que nos ha permitido que, incluso siendo casi 100% dependientes del petróleo, hayamos llegado a ser exportadores de productos petrolíferos. Parece pues evidente que la experiencia adquirida durante este tiempo, sin duda, puede servir para facilitar la búsqueda de las soluciones más óptimas en este proceso en el que está inmersa la UE.

Adicionalmente, algunas de las características del sistema energético español hacen que nuestro país pueda constituir una pieza clave para lograr los objetivos que persigue la UE. ►

Por un lado, el sistema gasista español, como ya he comentado, es de los más diversificados del mundo y cuenta con un nivel muy alto de seguridad de suministro. Esto se ha logrado gracias a nuestra situación geográfica, y a las excelentes infraestructuras de las que disponemos, consecuencia de las importantes inversiones realizadas. Esta circunstancia, junto con la reciente puesta en marcha del hub de gas y su desarrollo en los próximos años, podría convertir a nuestro país en una herramienta fundamental para aportar una mayor seguridad de suministro para los países de Europa.

Y por otro, en España también contamos con un *mix* eléctrico muy diversificado y equilibrado entre las diferentes fuentes energéticas, donde las tecnologías renovables llegaron a generar en 2015 alrededor del 37% de la energía eléctrica peninsular (junto con aproximadamente el 22% de la nuclear, 20% de ciclos combinados de gas natural y cogeneración, 20% del carbón y 1% de residuos). Esto nos ha permitido adquirir una gran experiencia en el desarrollo, implementación e integración de todas estas tecnologías en el sistema. Estas características junto con el gran potencial de recursos naturales con los que contamos, hacen que España pueda aportar en el cumplimiento de los objetivos de renovables, de eficiencia y de reducción de emisiones de CO₂ de la Unión en los diferentes horizontes temporales.

No obstante, a pesar de la robustez y seguridad del sistema energético español, tenemos por delante importantes retos. Tal es el caso, como ya he mencionado, de contar con las interconexiones suficientes que nos permita integrarnos plenamente en el Mercado Interior de la Energía. Y es que, si a nivel regulatorio el MIE ha logrado avances importantísimos en los últimos años que están permitiendo el acoplamiento de precios en todo Europa, en el ámbito de las infraestructuras y del denominado *hardware*, necesario para que la energía fluya libremente queda aún mucho camino por recorrer.

Así, por ejemplo, a pesar de que en 2015 nuestro país puso en marcha la primera interconexión eléctrica desde 1982, nuestro nivel de interconexión se encuentra por debajo del 5% del total de la potencia eléctrica instalada en nuestro país, muy lejos del objetivo del 10% de interconexión eléctrica a 2020 (ya establecido por el Consejo Europeo de Barcelona en el año 2002 para el año 2005) y del 15% a 2030. En el caso específico de las interconexiones gasistas, durante el último lustro se han

conseguido notables avances, habiendo pasado de una capacidad de 2,7 bcm, y sólo en sentido norte-sur, a más de 5 bcm en sentido Francia-España, y 7,2 bcm en el sentido España-Francia. A pesar de estos avances, la capacidad de interconexión de gas entre Francia y España es muy inferior al total de la demanda de nuestro país, a diferencia de los países del noroeste de Europa, con capacidades de interconexión del orden del total de la demanda del país interconectado con menor demanda o incluso muy superiores.

En ambos casos, tanto para gas como para electricidad, el incremento de la capacidad de interconexión requiere de un gran impulso político a nivel europeo. Es primordial que los proyectos que arrojen resultados positivos en el análisis coste-beneficio y por tanto demuestren su eficiencia para el sistema, sean impulsados mediante compromisos concretos y vinculantes por parte de las autoridades, tanto comunitarias como de los países implicados, como fue el caso de los compromisos de la Cumbre para las interconexiones energéticas España-Francia-Portugal celebrada en Madrid en 2014.

CONCLUSIONES

La Unión de la Energía es clave para alcanzar el nuevo modelo energético al que queremos llegar, y Europa va por el buen camino para su consecución. La confianza entre Estados va a ser una pieza fundamental para garantizar una Unión sólida, eficaz y duradera. No obstante, el gran reto es el de acertar con los ritmos de implementación de las medidas recogidas en la amplia legislación energética y medioambiental que la Unión ha desarrollado, de manera que no supongan una desventaja competitiva para nuestras economías y nos permitan sacar provecho de las grandes oportunidades que se abren constantemente ante nosotros.

El camino que tenemos por delante no será sencillo, pero tenemos el potencial para poder lograrlo y España puede tener una aportación significativa en este proceso en los próximos 30 años, tanto por la calidad de sus sistemas energéticos como por los recursos humanos, naturales, empresariales y tecnológicos de los que dispone. ■

Retos para la Unión Económica y Monetaria

FEDERICO STEINBERG

Investigador principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano y profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid, Master en Economía Política Internacional por la London School of Economics y Master en Relaciones Internacionales por la Universidad de Columbia (Nueva York).

INTRODUCCIÓN

Aunque lo peor de la crisis del euro que se inició en 2010 haya quedado atrás, el deficiente funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM) sigue constituyendo un quebradero de cabeza tanto para los ciudadanos como para los líderes políticos de la zona euro. Por una parte, los países del sur, aunque han empezado a crecer, siguen experimentando las brutales consecuencias de una severísima y prolongada crisis económica, que en buena medida asocian a las políticas impulsadas por la Unión Europea (UE). Los ciudadanos se sienten apabullados por el paro y los recortes, no ven una salida a la crisis ni entienden por qué no se puede adoptar otra estrategia económica para superar los obstáculos. Por otra parte, los países del norte de Europa, aunque no sufren las penalidades económicas de forma significativa, también están cada vez más descontentos con Bruselas. Sus ciudadanos tienen la creciente sensación de que se les está exigiendo que rescaten a los países en dificultades cuando nunca fueron conscientes de haberse comprometido a tener que hacerlo. Como consecuencia, la divergencia entre los países del norte y los del sur, entre acreedores y deudores, continúa aumentando.

Aunque el apoyo al euro es todavía mayoritario, se observa que sus detractores han ido ganando peso. Plantear abiertamente la salida de la unión monetaria, aun siendo una opción claramente minoritaria, ya no es una alternativa clandestina y antisistema, como lo fue durante la pasada década. Los ciudadanos de la zona euro quieren que sus países se mantengan dentro de la moneda única, pero cada vez es más difícil discernir si realmente están convencidos de la necesidad de la unión monetaria o si simplemente tienen miedo al apocalipsis económico y social que la desaparición del euro podría significar.

Por lo tanto, y aunque resulte paradójico, la moneda única, que nació como una herramienta de integración europea, de momento está sirviendo para dividir a los europeos, así como para socavar la confianza que históricamente ha existido en las instituciones de la Unión. Aun así, y como ya sucediera en anteriores crisis, las élites europeas continúan impulsando la integración. Ante la evidencia de que el diseño original del euro era incompleto y de que el coste de no salvar la moneda única sería demasiado elevado, han hecho de la necesidad virtud y se han lanzado a mejorar la arquitectura institucional del euro, perfeccionando sus mecanismos de gobernanza económica. Como en anteriores pasos de la integración, y siguiendo la lógica funcionalista según la cual cada paso adelante en la creación de una unión más estrecha lleva al siguiente, se ha optado por empezar por la unión bancaria para seguir con la fiscal, la económica y, finalmente, algún tipo de unión política que permita legitimar la enorme cesión de soberanía a las instituciones europeas que se está produciendo.

El problema es que el modo en el que se está llevando adelante el proyecto de unión económica y monetaria no responde a la lógica tradicional europea, basada en la solidaridad, la confianza y la igualdad entre Estados. Se ha impuesto una lógica de confrontación entre países acreedores y deudores, que difumina cada vez más los intereses comunes y que se plasma en un intergubernamentalismo asimétrico donde los acreedores dictan las reglas y los deudores las acatan. El lenguaje de la cooperación ha dado lugar al de la confrontación y el binomio solidaridad–confianza, que tan bien había funcionado en el pasado entre el norte y el sur, ha sido sustituido por el lenguaje de la condicionalidad, más propio de los programas de rescate del FMI en países en desarrollo que de un conjunto de Estados que pretenden avanzar hacia una unión política. Por último, ▶

también se ha debilitado el consenso ideológico que siempre ha tendido a aglutinar tanto a partidos de centro-derecha como de centro-izquierda en torno al proyecto europeo y también van en aumento las tensiones entre los países del euro y los que no han adoptado la moneda única (bien porque no quieren, bien porque no pueden).

En definitiva, los nuevos equilibrios de poder en Europa a los que ha dado lugar la crisis han llevado a que una Alemania cada vez más hegemónica (pero incómoda en su papel de líder) trace sin prácticamente oposición las líneas maestras de la alemanización económica de la zona euro. Ni los líderes de los países del sur ni los de Francia, que solían actuar de contrapeso a Alemania, han podido revertir esta situación. Pero, en la ciudadanía, esta reconfiguración del poder en Europa genera desconfianza, ya que la opinión pública no vislumbra una explicación convincente de por qué una Europa más integrada y a la vez más «alemana» es lo que más conviene. Precisamente en un momento de transición del sistema económico y político internacional, cuando la UE sería más necesaria para que la voz de sus países miembros no se viera difuminada por el auge de las potencias emergentes, es cuando más dudas surgen en torno al proyecto europeo. Lejos de ver a la UE como parte de la solución, cada vez más ciudadanos la ven como parte del problema, lo que se ha reflejado en un espectacular aumento de los partidos eurófobos y eurocríticos y en la victoria del Brexit en el referéndum británico. Así, poco a poco, está desapareciendo del discurso un relato convincente sobre por qué es necesaria Europa, y solo ese relato puede devolver la legitimidad al proyecto europeo y hacer comprensible para los ciudadanos el proceso de reformas económicas y cesión de soberanía en el que se han embarcado.

ZONA EURO: EL PROBLEMA DE LA DIVERGENCIA NORTE-SUR

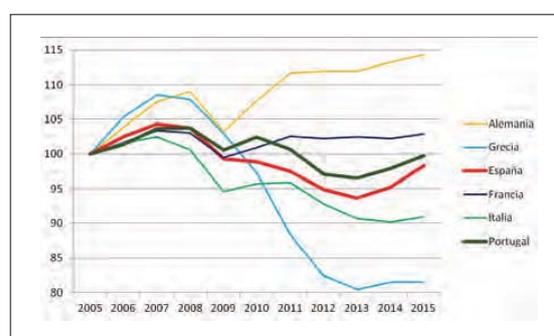
El euro nació huérfano e incompleto. En vez de estar sustentado por una unión fiscal y por un banco central capaz de actuar como prestamista de última instancia, se optó por confiar en que sus distintos miembros convergerían económicamente y que los cimientos del defectuoso edificio se podrían colocar más adelante. A lo largo de la primera década de vida de la moneda única, que coincidió con un fuerte crecimiento internacional, estas carencias en el diseño del euro no supusieron un problema. Pero la crisis financiera global mostró que las vulnerabilidades de la moneda única eran muy importantes.

La creación del euro en 1999 generó importantes entradas de capital en los países del sur debido a la desaparición de la incertidumbre cambiaria. Esto generó fuertes presiones inflacionarias y burbujas económicas con la consecuente pérdida de competitividad. Se estaba produciendo un shock asimétrico en la UEM, pero el diseño del euro impidió que se pusieran en marcha mecanismos automáticos de ajuste, a lo que se sumó una política monetaria por parte del BCE basada en tipos de interés muy bajos que favoreció un incremento del endeudamiento y de la fragilidad financiera de los dos países.

El estallido de la crisis financiera en Estados Unidos a finales de 2008 incrementó rápidamente en los inversores la percepción del riesgo en la periferia de la zona euro (muy especialmente tras el comienzo de la crisis griega a partir de 2009), provocando una fuga de capitales que hizo estallar las burbujas y afectó gravemente a la economía real de los países de la periferia.

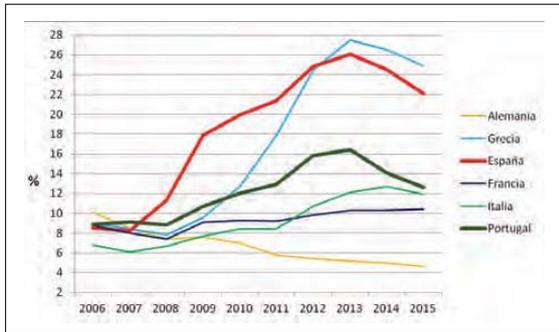
Como muestra el gráfico 1, esto generó un importante proceso de divergencia económica norte-sur, que sólo se pudo comenzar a corregir de forma paulatina con duros ajustes macroeconómicos, pero que dejó unas enormes tasas de desempleo (gráfico 2) y aumentos de la desigualdad y la pobreza en los países mediterráneos (gráficos 3 y 4). Al mismo tiempo, los países del norte, con Alemania a la cabeza, lograban mantener el crecimiento y reducir a mínimos sus niveles de desempleo, lo que generó una peligrosa dinámica de divergencia entre un norte cada vez más próspero y un sur cada vez más deprimido.

Gráfico 1. PIB pc real, 2005=100



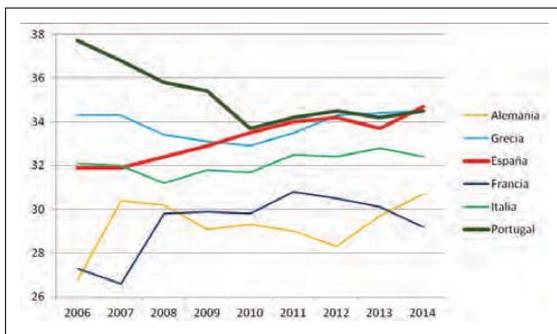
Fuente: Eurostat

Gráfico 2. Tasa de desempleo



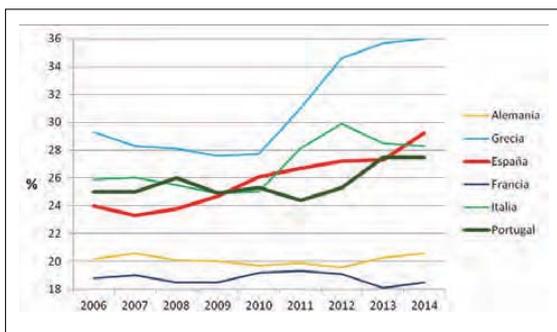
Fuente: Eurostat

Gráfico 3. Índice de Gini



Fuente: Eurostat

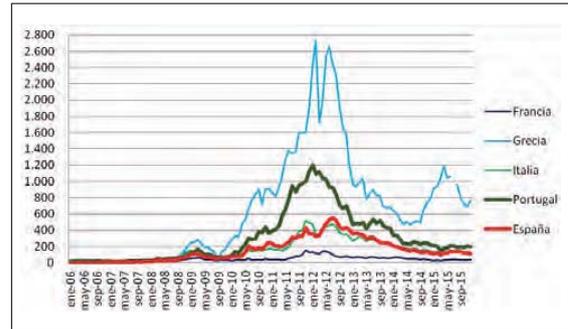
Gráfico 4. Población en riesgo de pobreza o exclusión social



Fuente: Eurostat

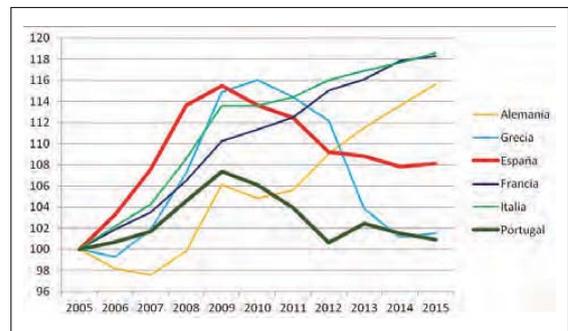
Ante el aumento de los costes de financiación (gráfico 5), varios países necesitaron ser rescatados entre 2010 y 2013, y solo con años de ajustes fiscales, deflación y dolorosas reformas estructurales se logró recuperar la competitividad perdida en el sur (gráfico 6), lo que permitió reducir a la postre los enormes desequilibrios por cuenta corriente en la eurozona (gráfico 7).

Gráfico 5. Prima de riesgo



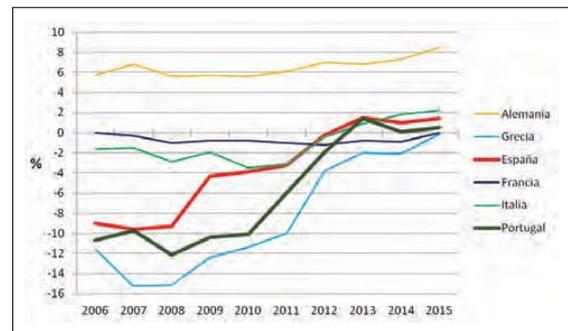
Fuente: OCDE

Gráfico 6. Costes laborales unitarios nominales, 2005=100



Fuente: Eurostat

Gráfico 7. Saldo por cuenta corriente/PIB

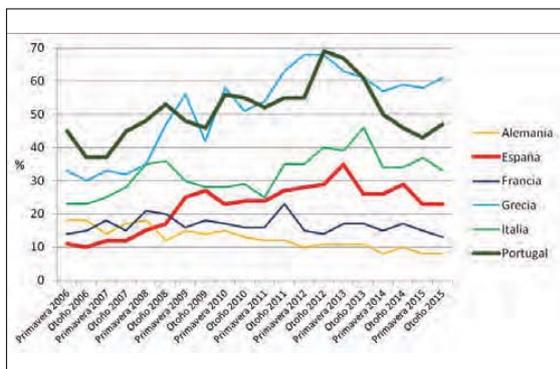


Fuente: Eurostat

LOS NUEVOS EQUILIBRIOS DE PODER EN EUROPA A LOS QUE HA DADO LUGAR LA CRISIS HAN LLEVADO A QUE UNA ALEMANIA CADA VEZ MÁS HEGEMÓNICA (PERO INCÓMODA EN SU PAPEL DE LÍDER) TRACE SIN PRÁCTICAMENTE OPOSICIÓN LAS LÍNEAS MAESTRAS DE LA ALEMANIZACIÓN ECONÓMICA DE LA ZONA EURO. NI LOS LÍDERES DE LOS PAÍSES DEL SUR NI LOS DE FRANCIA, QUE SOLÍAN ACTUAR DE CONTRAPESO A ALEMANIA, HAN PODIDO REVERTIR ESTA SITUACIÓN.

En última instancia, como se aprecia en el gráfico 8, los efectos de la crisis económica en la satisfacción personal de los ciudadanos de los países del euro han sido similares: desde 2007 la población poco o nada satisfecha con su vida empezó a incrementarse hasta alcanzar su cénit a comienzos de 2013, probablemente el periodo más crítico a nivel social, momento a partir del cual este porcentaje inició un descenso paulatino. Por su parte, el nivel de satisfacción de las poblaciones de los países del norte apenas ha variado.

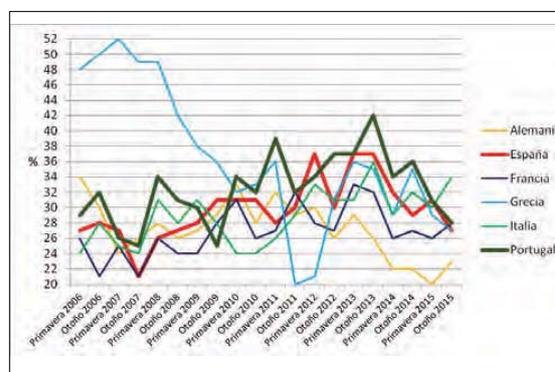
Gráfico 8. Población poco o nada satisfecha con su vida



Fuente: Eurobarómetro

Por último, el gráfico 9 refleja la vinculación que hacen los ciudadanos de la crisis económica con el proyecto de la UEM, pues la actitud contraria a esta última muestra cierta evolución paralela a la insatisfacción con la vida que llevan: desde el inicio de la crisis, dicha vinculación ha ido en aumento (aunque de manera bastante irregular) hasta 2013, momento en el que comenzó cierta «reconciliación» con la moneda única. En mayor o menor medida esta es una actitud común a la del resto de socios a excepción de Grecia, cuyo comportamiento al respecto llama poderosamente la atención.

Gráfico 9. Población en contra de la unión monetaria



Fuente: Eurobarómetro

CÓMO ARREGLAR EL EURO

Desde el comienzo de la crisis, tanto los países del sur como la propia UE han puesto en práctica múltiples reformas para estabilizar la economía. Aunque estas han servido para relajar las tensiones financieras y solventar los momentos más críticos de la crisis, resulta evidente que sigue siendo necesario acometer reformas más profundas en pos de una mejora definitiva del funcionamiento de la unión monetaria. Hay un amplio consenso en que es necesaria una mayor integración en los aspectos bancarios, fiscales y económicos. Otra cosa es que exista el apetito político para llevarlas a cabo.

Unión bancaria

Algo que ha puesto de relieve esta crisis es que una unión monetaria con su consecuente integración financiera necesita de una unión bancaria para evitar externalidades negativas entre los diferentes sistemas bancarios nacionales. Esto se ha corregido parcialmente con la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión Bancaria, si bien este es solo un primer paso que debería ser complementado con un mecanismo de resolución bancaria único con capacidad para refinanciar o liquidar bancos en dificultades, que actualmente existe pero ▶

EL MODO EN EL QUE SE ESTÁ LLEVANDO ADELANTE EL PROYECTO DE UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA NO RESPONDE A LA LÓGICA TRADICIONAL EUROPEA, BASADA EN LA SOLIDARIDAD, LA CONFIANZA Y LA IGUALDAD ENTRE ESTADOS. SE HA IMPUESTO UNA LÓGICA DE CONFRONTACIÓN ENTRE PAÍSES ACREEDORES Y DEUDORES, QUE DIFUMINA CADA VEZ MÁS LOS INTERESES COMUNES Y QUE SE PLASMA EN UN INTERGUBERNAMENTALISMO ASIMÉTRICO DONDE LOS ACREEDORES DICTAN LAS REGLAS Y LOS DEUDORES LAS ACATAN.

no cuenta con fondos suficientes. Mientras que los países del sur consideran que sería legal y políticamente posible unir los sistemas de resolución nacionales en un organismo supranacional, Alemania y otros países acreedores consideran que la creación de tal mecanismo implicaría una mutualización de riesgos que no está permitida bajo el marco legal actual. Para estos últimos, tanto este mecanismo como la creación de un fondo de garantía de depósitos europeo que asegurara que el valor del euro es el mismo independientemente del país en el que esté, significarían *de facto* la creación de una unión fiscal por la puerta de atrás, un paso que consideran prematuro sin antes establecer unos mecanismos de control fiscal centralizados a nivel europeo.

Unión fiscal

Desde el comienzo de la crisis de deuda soberana en Grecia a finales de 2009 los líderes europeos han dado enormes pasos hacia la construcción de una unión fiscal, algo que en principio se consideraba totalmente inviable dentro del marco legal del Tratado de Maastricht.

En mayo de 2010 se creó con carácter provisional el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, que más tarde se convirtió en permanente bajo el nombre del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Así, mediante la emisión de títulos de deuda mutualizada en los mercados internacionales (lo que *de facto* son eurobonos), el MEDE se encarga de financiar los préstamos a los países que han tenido que pedir un rescate (Grecia, Irlanda, Portugal, Chipre y España, este último para su sector financiero). Dado que estos países han tenido que firmar un memorándum de entendimiento con el MEDE por el cual se comprometen a cumplir ciertas condiciones macroeconómicas y estructurales, su soberanía fiscal y económica se ha visto temporalmente reducida, lo que supone otro paso más hacia una unión fiscal en la que muchas de las decisiones ya no se toman en Atenas, Lisboa o Madrid, sino en Bruselas.

Paralelamente al MEDE, se han mejorado las normas de gobernanza económica en la zona euro mediante el *six-pack*, el *two-pack* y el semestre europeo, y también se ha aprobado el pacto fiscal. El problema es que a día de hoy la unión fiscal tiene muchos «palos» y pocas «zanahorias». Así, mientras que los países mediterráneos son partidarios de la mutualización de las deudas a través de los eurobonos, la lógica alemana (y de otros

países acreedores) se basa en que los eurobonos solo pueden ser uno de los últimos pasos en el largo camino hacia la unión fiscal y política. En esta línea, para emitir eurobonos a nivel centralizado, habría que tener primero economías más productivas en el sur de Europa, con sistemas bancarios saneados y con menor economía sumergida, así como un tesoro europeo. Pero, por ahora, esa opción parece lejana.

Unión económica

La crisis ha puesto de relieve el diseño especialmente deficiente de la UEM en lo relativo al concepto de unión económica, por lo que ya se han empezado a dar pasos para recuperar el tiempo perdido. Dado que ha quedado de manifiesto que las políticas fiscales y económicas de un país pueden tener enormes efectos en los países vecinos que comparten la misma moneda, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo han aprobado una serie de medidas legales para reducir los desequilibrios macroeconómicos y aumentar la convergencia norte-sur. Sin embargo, en la práctica solo han hecho reformas estructurales de calado los países del sur, y el mecanismo de desequilibrios macroeconómicos, que podría servir para aumentar la demanda interna en países con holgados superávits por cuenta corriente como Alemania o Países Bajos, no ha sido utilizado.

De cara al futuro, la creación de un fondo común para financiar las prestaciones por desempleo correspondientes al paro cíclico sería un gran paso en la buena dirección, y beneficiaría en particular a los países del sur, sobre todo a España. Asimismo, sería necesario establecer mecanismos europeos para liberalizar una serie de sectores económicos que están todavía demasiado protegidos y carecen de la competencia necesaria, mientras que por otro lado se deberían reforzar los esfuerzos contra la economía sumergida y la evasión fiscal y destinar más recursos a sectores públicos claves como la sanidad, la educación, la investigación, el desarrollo y la innovación, así como aumentar la financiación para proyectos paneuropeos ampliando el plan Juncker. En temas relacionados con el bienestar social, la percepción entre los ciudadanos de la periferia es que la presión proveniente de Bruselas es asimétrica: severa a la hora de reducir gastos y flexibilizar el mercado laboral, pero condescendiente para exigir reformas estructurales destinadas a mejorar la eficiencia, la transparencia administrativa y el capital humano de los países en dificultades. ▶



Lo más adecuado sería crear un ministerio de economía europeo que, con un elevado grado de legitimidad, llevase a cabo todas esas funciones. Junto a la coordinación de los mercados de bienes, servicios y trabajo, la introducción de reformas necesarias y la aplicación de sanciones en caso de no cumplirse sus directrices, este ministerio también sería clave a la hora de desarrollar políticas de fomento y de coordinar los sistemas impositivos y los seguros de desempleo. Igualmente, al reducirse al máximo posible el sesgo nacional, incluso se podrían desarrollar líneas económicas estratégicas e industriales paneuropeas, lo que facilitaría que la eurozona y la UE como bloques, y no como conglomerados de piezas, estuviesen más preparadas para afrontar los nuevos retos económicos y sociales del siglo XXI.

CONCLUSIÓN

Como se ha explicado, las vulnerabilidades del proyecto de integración europeo son claras: un euro mucho más frágil de lo que se pensaba, una legitimidad cuestionada por sus ciudadanos, una solidaridad interna tensada por intereses nacionales divergentes y narrativas contrapuestas sobre los orígenes de la crisis, un creciente cisma entre los países del euro y los que no participan en la unión monetaria y, por último, un mundo crecientemente apolar y desoccidentalizado donde casi todos los países europeos pierden poder e influencia.

Sin embargo, esas debilidades encierran también la posibilidad de una fortaleza futura. La certeza del gran daño que

puede causar a los países europeos –incluidos los más fuertes– la ruptura de la moneda única y la inseguridad o irrelevancia a las que puede conducirles mantener una acción exterior fragmentada en un mundo inestable y relativamente hostil hacia sus valores, debería suponer un acicate para avanzar de manera más ambiciosa en la integración.

Bajo esta premisa, este trabajo ha desgajado los distintos elementos de la crisis de la zona euro y, sobre todo, ha combinado el diagnóstico con las propuestas para mostrar cuál debería ser el camino a seguir en los próximos 30 años. Sin perder de vista que la Unión Europea se encuentra sumida en la crisis más profunda de su historia, y aun reconociendo que el creciente descontento de la ciudadanía hacia el proyecto europeo es una bomba de relojería, se ha explicado que es necesario –y también posible– avanzar hacia una mayor integración económica y política. El objetivo de esta Unión más estrecha es volver a legitimar sus instituciones, abordar de forma más eficaz los problemas del crecimiento y el empleo, preparar a las economías europeas para un entorno internacional crecientemente competitivo y construir una nueva narrativa sobre la necesidad de más Europa ante un mundo cada vez más globalizado. Pero todo ello debe hacerse contra reloj, ya que los ciudadanos europeos, tanto del norte como del sur, necesitan entender mejor para qué se les exigen sacrificios y empezar a ver luz al final del túnel. Si no se llega a tiempo, la crisis del euro terminará matando el sueño europeo. ▣

Empleo y política laboral en la UE

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

Profesor de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Derecho y economista. Especialista en políticas de empleo, ha publicado diversos trabajos sobre incentivos al empleo (Los instrumentos económicos de fomento del empleo) y protección social (Prestación por desempleo: intensidad, duración y control).

EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO

Se dice que la Unión Europea ha sido construida (y habrá de seguir construyéndose) paso a paso. Su relación con las políticas de empleo ha revestido un cariz similar. Frecuentemente se describe la historia de la Unión Europea en términos de contraposición entre los objetivos relativos a la construcción económica y los que tienen que ver con el modelo social europeo, en el que se insertan las políticas de empleo. Desde esta disyuntiva, el empleo, como el resto de políticas sociales, habría tenido que abrirse paso paulatinamente, formando parte de los diversos intentos que, con mayor o menor intensidad, han procurado otorgar al proyecto europeo una cara más humana y social.

Frecuentemente las crisis económicas como la que hemos atravesado han servido de acicate en ese proceso de evolución y ensanchamiento. De hecho, el grave problema que el desempleo ha supuesto para Europa a lo largo de su historia se deja sentir en los tratados constitutivos cuando, por ejemplo, el artículo 3 TUE define a la Unión como una «economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social» o cuando el artículo 9 TFUE establece una competencia transversal que impregna toda la labor de la UE y en cuya virtud «la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada».

Por consiguiente, entre los objetivos de la Unión está sin lugar a dudas el pleno empleo, lo que se vincula a una adecuada protección social. Dicho de otra forma, a la UE no solamente le interesa el empleo desde el plano cuantitativo, sino también desde el cualitativo, el relativo a las condiciones de trabajo en

cuanto que garantía de bienestar social. A este respecto, es preciso distinguir las dos formas fundamentales a través de las cuales los poderes públicos pueden incidir en el empleo en sus diversas manifestaciones.

De una parte, nos encontramos con aquellas tesis que entienden el desempleo como una consecuencia del mal funcionamiento del mercado de trabajo y, por tanto, entienden que el empleo depende de la eliminación de sus rigideces o, si se prefiere, de sus ineficiencias. De acuerdo con esta postura, las reformas estructurales y, en concreto, del mercado laboral, son la pieza central para lograr el objetivo del pleno empleo, sin perjuicio de sus posibles efectos sobre las condiciones de trabajo. De otra, las posiciones más heterodoxas ponen el acento, no sólo, aunque sí de forma preferente, en los problemas estructurales de la economía, como el comportamiento de la demanda agregada, del gasto y la inversión públicos o privados o relacionados con la estructura productiva.¹ Desde esta perspectiva las reformas de la regulación del mercado de trabajo son «un complemento útil —pero nunca sustitutivo— de las políticas macroeconómicas que aseguran una demanda efectiva adecuada», pues «quienes esperen que las políticas estructurales del mercado de trabajo hagan mella apreciable en el paro actual caminan en el vacío».² Bajo este punto de vista, las medidas de empleo mutan en políticas de incentivos, en servicios de colocación, en creación directa de empleo o en cualesquiera otras de fomento que coadyuven a la expansión económica y el mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

Por consiguiente, la política de empleo presentaría dos perfiles muy diferenciados. El primero se encuadraría dentro de la política sustantiva de empleo o aquella que pretende incidir en este a través de la normativa laboral, esto es, a partir ►

de la regulación de distintos aspectos que integran la relación laboral para, normalmente mediante su flexibilización, mejorar la confluencia entre oferta y demanda de trabajo.³ La segunda es la política instrumental o política de empleo *stricto sensu*, que se caracterizaría por ejercer una acción más directa o especializada en el empleo, de tal forma que su incidencia en el mercado se produce por la vía de la colocación, la formación o la cobertura de rentas mediante prestaciones, entre otras técnicas.⁴

Dentro de este último bloque, se encuentra muy arraigada la distinción entre políticas pasivas y activas de empleo. Mientras que las primeras tienen por finalidad la protección económica del desempleado en tanto dure la situación de desempleo, esto es, evitar su desamparo económico y social fundamentalmente mediante la transferencia de rentas y durante el tránsito hacia un nuevo empleo, las segundas se definen como «el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social».⁵

Pues bien, buena parte de las políticas sustantivas e instrumentales de empleo permanecen en manos de los Estados miembros, lo que no quiere decir que la Unión Europea no haya podido desplegar una importante labor tanto en un ámbito como en otro.

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

La UE y la regulación del mercado de trabajo: las políticas sustantivas de empleo

La política social, la de empleo y la económica se encuentran fuertemente entrelazadas en la práctica, lo que tiene su directo reflejo en los Tratados. Son constantes las referencias a la necesidad de que la Unión promueva la coordinación entre todas ellas (arts. 2.3, 3, 147 y 153 TFUE). Sin embargo, la forma en que esta cooperación se produce es muy distinta en función del tipo de política de empleo ante la que nos encontremos.

Así, cuando se trata de políticas sustantivas de empleo, que los Tratados vinculan a la política social y, por consiguiente, al aseguramiento de unas condiciones de trabajo y bienestar adecuadas, el TFUE llama al establecimiento de unos estándares mínimos a través de la aprobación de directivas (como la Directiva 89/391/CEE, sobre seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, la Directiva 2006/54/CE sobre aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación o la Directiva 2003/88/CE sobre ordenación del tiempo de trabajo, por citar unos pocos casos).

Aunque esta forma de regulación ha quedado algo relegada en los últimos tiempos por las técnicas *soft law*, de las que hablaremos inmediatamente, lo cierto es que han tenido y tienen un impacto muy notable en la armonización de la regulación laboral en Europa, donde los distintos sistemas jurídicos y modelos laborales parecían un obstáculo inquebrantable. Así, respetando la diversidad de sistemas jurídico-laborales (ver tabla I), se ha caminado hacia la consecución de objetivos comunes, a la vez que se garantizaban unas mejores condiciones de trabajo.

Sirva como ejemplo de ello la reciente STJUE de 14 de septiembre de 2016 (caso de Diego Porras) –y las otras dos que conforman la trilogía–, que tanto revuelo ha causado en España por su potencial impacto sobre las condiciones laborales de los trabajadores temporales y la posibilidad de que exija una reforma legal, y que viene dada por la aplicación de la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada. ▶

Tabla 1. Modelos de regulación laboral en Europa

Sistema	Intervención del Estado	Papel de la negociación colectiva	Sindicalización
Continental	Papel central y activo en la promoción de la regulación laboral	Los convenios colectivos pueden ser extendidos a todos los trabajadores	Baja
Anglosajón	Limitado papel del Estado	Los convenios colectivos se aplican solamente a las partes concernidas	Media-baja
Nórdico	Limitado papel del Estado	Convenios colectivos de mercado de trabajo corporativista	Alta

Fuente: Barnard, 2012.

Ejemplo este que nos sirve además para destacar otro aspecto importante de la regulación europea en materia de empleo y protección social: cuál es el destacado papel que se da a los agentes sociales, patronal y sindicatos, no solamente a través del procedimiento legislativo tradicional, sino también mediante la construcción de una auténtica negociación colectiva a nivel europeo, que a pesar de las dificultades ha dado pie a regulaciones tan eficaces como la mencionada directiva, fruto de un acuerdo marco. Además, los agentes sociales también realizan una importante labor de asesoramiento y promoción a través del Comité de Empleo en el seno del semestre europeo, al que nos referiremos a continuación.

Pero decíamos que la Unión también incide en la regulación de las condiciones de trabajo a través de técnicas *soft law*, es decir, mediante procedimientos, muy diversos tipos de documentos y estrategias que, careciendo de fuerza o vinculación jurídica, sin embargo, cuentan con unos efectos prácticos no poco importantes. A este respecto, la profunda reforma de la gobernanza económica y del semestre europeo acaecida en los últimos años ha reforzado los mecanismos de control sobre los Estados miembros, con importantes efectos prácticos. Así, aunque sus objetivos frecuentemente tienen que ver con la política macroeconómica y la reducción del déficit, entre los medios para alcanzarlos suelen mencionarse los que tienen que ver con la reforma del mercado de trabajo o las instituciones del Estado del bienestar. En el contexto de crisis que hemos atravesado, esto ha supuesto, por ejemplo, que las medidas de carácter restrictivo se hayan formulado con una enorme precisión, mientras que las tendentes a la mejora de la protección social han revestido formulaciones mucho más laxas.⁶ Algo similar ocurre con los indicadores que sirven de base para la evaluar la situación económica y social de los Estados miembros en relación a los objetivos fijados por la Unión. Aunque recientemente los que tienen que ver con el empleo han sido objeto de mayor atención, lo cierto es que su importancia está aún lejos de la otorgada a otros de carácter financiero.⁷

LA POLÍTICA INSTRUMENTAL DE EMPLEO DE LA UE

Pero además de incidir en la regulación de los mercados de trabajo (y en el europeo en su conjunto), la Unión también desempeña una importante labor en el ámbito de las políticas

instrumentales de empleo, destacando la especial promoción de las de tipo activo.

En primer lugar hay que destacar la Estrategia Europea de Empleo (EEE), en que cristaliza el llamado «método abierto de coordinación». En su origen se trataba de establecer un ciclo anual de coordinación y supervisión de las políticas nacionales de empleo basado un conjunto de objetivos comunes que los Estados miembros se comprometían a alcanzar, eligiendo libremente los medios para ello. Hoy, en el marco de la Estrategia Europa 2020, se encuentra englobada en el semestre europeo, a que hemos hecho mención con anterioridad, y que en el ámbito concreto del empleo funciona de la siguiente forma: el semestre europeo es el mecanismo o cauce a través del cual la Unión coordina y supervisa de forma multilateral las diferentes políticas en materia económica, presupuestaria, de empleo y políticas sociales. Se estructura en dos períodos temporales diferenciados. De una parte el semestre europeo propiamente dicho, en el que se establece un debate entre las instituciones de la Unión, los Estados miembros y otros agentes implicados acerca de cómo ha de alcanzarse los objetivos comunes en cada Estado. De otra, lo que podría denominarse como «semestre nacional», en el que el país en cuestión aplica lo acordado en el período anterior.

En el caso de las políticas de empleo, cuatro son las fases principales del semestre europeo. Una previa, protagonizada por las orientaciones para las políticas de empleo, que recogen las prioridades y objetivos comunes en materia de empleo para un marco plurianual. Y tres que configuran el semestre europeo en sí y que comienza en enero con el informe conjunto sobre el empleo, integrado en el llamado informe prospectivo anual. Con este documento se articula el debate en torno a tres ejes básicos: el análisis de la situación del empleo en Europa, la aplicación de las orientaciones para el empleo y la evaluación del cuadro de indicadores sociales y de empleo. Además, en el mes de febrero la Comisión publica informes específicos por países, en los que se aproxima el análisis a la escala nacional.

A lo largo del mes de abril los Estados miembros han de remitir los programas nacionales de reformas (también los programas de estabilidad y convergencia) en los que se contiene la forma en que los gobiernos nacionales pretenden alcanzar los objetivos marcados. Posteriormente, será la Comisión ▶

HAN SURGIDO INTERESANTES DEBATES ACERCA DE LA VIABILIDAD DE UN SUBSIDIO POR DESEMPLEO EUROPEO O DE RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS, CUYA MATERIALIZACIÓN RESULTA SIN LUGAR A DUDAS IMPRESCINDIBLE EN UN MOMENTO EN QUE SE BUSCA REVITALIZAR LA CARA HUMANA DE LA UNIÓN.

quien se encargue de evaluar los programas nacionales, emitiendo recomendaciones específicas por países. El semestre o, si se prefiere, el debate, culmina con la adopción del texto final de recomendaciones por parte del Consejo, momento a partir del cual comienza el período para que los Estados puedan aplicarlas.

Por consiguiente, a través de todos estos documentos se configura un debate entre las instituciones europeas y los Estados miembros que, sin ningún tipo de fuerza vinculante, está transformando, además de las políticas sustantivas como vimos anteriormente, las políticas instrumentales de empleo en Europa.

Dentro de estos mecanismos de tipo *soft law*, la Comisión ha venido formulando orientaciones políticas en forma de «paquetes». El primero de ellos fue el paquete sobre empleo, de abril de 2012, con el que se propone una serie de medidas en relación a la creación de empleo, la promoción de mercados de trabajo más dinámicos y la mejora de la dimensión social y laboral de la gobernanza de la Unión. Posteriormente, también se aprobó un paquete de empleo juvenil, con una serie de medidas para ayudar a los Estados miembros a atajar específicamente este grave problema y la exclusión social que de él se puede derivar. En el marco de esta iniciativa, también se ha aprobado una Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (que persigue garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendizaje o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal), la Alianza Europea para la Formación de Aprendices y la Recomendación del Consejo sobre un marco de calidad para los períodos de prác-

ticas (ambas dirigidas a la mejora de la formación profesional en Europa).

En segundo lugar, la Unión también ha creado sus propios mecanismos de gestión de políticas de empleo a nivel europeo. Tal es el caso del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), a través del cual se financian distintos mecanismos: el más antiguo de ellos es el Servicio Europeo de Empleo (EURES), que consiste en una red de colaboración entre la Comisión y los servicios públicos de empleo de los Estados miembros, del Espacio Económico Europeo (más Suiza) y otras organizaciones asociadas, con el objetivo de promover la libre circulación y ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo en otro Estado miembro. Por consiguiente, no se trata de un auténtico servicio de empleo europeo, pero sin duda que su consolidación como tal será posiblemente el reto más importante que afronte en los próximos años.

De otra parte, el que más financiación obtiene (61% del presupuesto) es el Programa para el empleo y la solidaridad social (PROGRESS), que es un instrumento financiero de apoyo al desarrollo y la coordinación de políticas en el ámbito del empleo, la inclusión y la protección social, las condiciones de trabajo y la no discriminación e igualdad de género.

Por último, en 2010 nace PROGRESS Microfinanciación, que tiene por objetivo mejorar la financiación otorgada por proveedores de microcréditos a quien desee constituirse como autónomo, microempresa o fundar una empresa social.

Dentro de estos mecanismos financieros, en el marco del Paquete de empleo juvenil, el Consejo Europeo acordó crear ▶

una Iniciativa de Empleo Juvenil destinada a financiar programas de empleo para jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, sin estudios, trabajo ni formación (*Li-mis*), exclusivamente en aquellas regiones con tasas de desempleo juvenil superiores al 25%.

Con más tradición cuentan las ayudas a la reestructuración de determinados sectores económicos, como las que se concedieron en los años 60 al carbón y el acero a través del FSE. Hoy, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) actualiza aquellos primeros programas otorgando ayudas para compensar los efectos de la deslocalización y las reestructuraciones empresariales.

Dentro del mismo bloque de medidas el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD), aunque tiene un carácter más bien social, podría englobarse dentro de las políticas de empleo por cuanto que se exige que vayan acompañadas de medidas de reinserción.

VALORACIÓN. LÍMITES Y LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO

A pesar del largo camino recorrido, son muchos los retos que habrá de afrontar la Unión Europea en los próximos 30 años. El primero y más acuciante es decidir si el propio concepto de *flexiguridad*, más flexibilidad laboral a cambio de mayor seguridad para el trabajador, seguirá siendo el eje vertebrador de sus políticas de empleo. Tanto si la respuesta es afirmativa, como negativa, lo cierto es que esta noción ha puesto al descubierto que el flanco débil de la UE en materia de empleo es precisamente el de la seguridad. De ahí que la Unión deba afrontar el modo en que desde el plano europeo se puede contribuir a reforzar este elemento en relación a las condiciones de trabajo, mediante el establecimiento de nuevos estándares mínimos para todos los Estados miembros, poniendo en marcha una suerte de informe del impacto social de las medidas sugeridas en otros ámbitos y, en particular, el económico en el seno del semestre europeo o ensanchando el papel de los agentes sociales en la Unión; en el plano estrictamente social, contribuyendo a reforzar la protección social de la ciudadanía europea de una forma real y efectiva. En este último ámbito, han surgido interesantes debates acerca de la viabilidad de un subsidio por desempleo europeo o de rentas

mínimas garantizadas, cuya materialización resulta sin lugar a dudas imprescindible en un momento en que se busca revitalizar la cara humana de la Unión.

De hecho, mucho del desafecto de buena parte de la ciudadanía europea hacia el proyecto común viene dado por la falta de contraprestaciones ante las cesiones en el ámbito social y de condiciones de trabajo en aras de una mayor flexibilidad. La política monetaria y la política económica de la Unión no pueden entenderse ni aisladamente ni superpuestas a las de empleo y protección social, so pena de dar por fallida la definición de la Unión como una economía social de mercado. La incorporación del empleo y las condiciones de trabajo como variable de referencia a tener en cuenta en el plano económico puede y debe alcanzar límites hasta ahora impensables, como que el desempleo, y no solo la inflación, sea un objetivo básico de la política monetaria del BCE, cosa que no es extraña en otros bancos centrales, como es el caso de la Reserva Federal.

En suma, la crisis ha supuesto la adopción de medidas dolorosas, frecuentemente auspiciadas desde la Unión, para salvar la difícil coyuntura y a la moneda común. La recuperación puede ser la mejor de las oportunidades para compensar, bajo el liderazgo de la UE, tales esfuerzos y avanzar denodadamente por el camino de más y mejores políticas de empleo en Europa. □



NOTAS

1. Fina Saglàs, L Toharia Cortés, L., *Causas del paro en España: un punto de vista estructural*, Fundacion IESA, Madrid, 1987.
2. Tobin, J., El paro en los años ochenta: Diagnóstico y prescripción a nivel macroeconómico, *Papeles de economía española*, 26, 1986, p. 356.
3. Pérez del Prado, D., “Política de «creación» y «fomento» del empleo, en Monereo Pérez, J. L. (ed.) *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Bomarzo, Granada, 2016. (en prensa)
4. Escudero Rodríguez, R., Estímulos materiales y ayudas instrumentales a la contratación laboral”, *Relaciones Laborales*, No 1, 1991, pp. 119-144.
5. Art. 36 RDLeg. 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
6. Schoukens, P., *EU social security law: the bidden 'social' model*, Tilburg University Press., Tilburg University Press, Tilburg University, 2016.
7. Pérez del Prado, D., Los indicadores sociolaborales del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, *Revista de información laboral*, vol. 11, 2016.

Política europea de cohesión: una prioridad para España

VASILIS MARGARAS

Analista político en asuntos de Política Regional Europea en el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Las opiniones que el autor expresa en este artículo son personales.

A fin de promover un desarrollo equilibrado, la Unión Europea fortalece la cohesión económica, social y territorial. La política de cohesión constituye la principal política de inversión de la UE. Su objetivo es apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea. En concreto, la UE busca reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de sus distintas regiones. A fin de lograr estos objetivos y responder a las diversas necesidades en materia de desarrollo de todas las regiones de la UE, se han asignado 351.800 millones de euros –casi un tercio del presupuesto total de la UE– a la política de cohesión 2014–2020.

LA POLÍTICA EUROPEA DE COHESIÓN EN ESPAÑA

En el período 2014-2020, España gestionará 22 programas operativos con cofinanciación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (uno para cada una de las 19 regiones, más tres programas nacionales) y 23 programas operativos con cofinanciación del Fondo Social Europeo (FSE) (uno para cada una de las 19 regiones, más cuatro programas nacionales).

Según los datos de la Comisión Europea, durante el período 2014-2020, España recibirá aproximadamente 28.600 millones de euros a través de la financiación de la política de cohesión:

- ▶ 2.000 millones de euros para las regiones menos desarrolladas (Extremadura).

- ▶ 13.400 millones de euros para las regiones en transición (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Melilla y Murcia).

- ▶ 11.000 millones de euros para las regiones más desarrolladas (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Ceuta, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco).

- ▶ 643 millones de euros para la cooperación territorial europea.

- ▶ 484,1 millones de euros de dotación especial para las regiones ultraperiféricas.

- ▶ 943,5 millones de euros para la iniciativa de empleo juvenil.

De esta financiación, la dotación del FSE para España ascenderá como mínimo a 7.600 millones de euros, que representan un 28,1% del presupuesto total asignado a la política de cohesión (FEDER + FSE).

El período de programación 2014-2020 se centra más en los resultados que otros ejercicios anteriores. También se han introducido prerequisites específicos antes de que puedan asignarse los fondos. Se ha fortalecido la dimensión urbana y las acciones en favor de la inclusión social con la asignación de una pequeña cantidad del FEDER para proyectos integrados en ciudades y del FSE para apoyo de las comunidades marginadas. Finalmente, se ha establecido una clara vinculación con la estabilidad económica: la Comisión puede suspender la financiación de un Estado miembro que no cumpla con las ▶

normas económicas de la UE. Esta última novedad ha sido la más polémica de todas.

Las prioridades para España están establecidas en el Acuerdo de asociación con la Comisión Europea. Estas son las principales:

- ▶ Aumentar la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejorar las políticas de educación, formación e inclusión social, dando una atención especial a los jóvenes y a los grupos vulnerables.

- ▶ Apoyar la adaptación del sistema productivo hacia actividades de mayor valor añadido mediante el incremento de la competitividad de las PYMEs.

- ▶ Fomentar un entorno empresarial adecuado orientado a la innovación y el refuerzo de los sistemas de I+D e innovación.

- ▶ Lograr un uso más eficiente de los recursos naturales.

La Comisión Europea estima que los fondos europeos han contribuido a elevar en un 2% el PIB español, entre 2000 y 2013. España ha sido, en términos absolutos, el mayor beneficiario de la política regional en esos años. Entre 1989 y 2020 habrá recibido de la UE casi 190.000 millones de euros.

NUEVOS DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN

En un discurso de 2015, la comisaria europea de Política Regional, Corina Crețu, abrió el debate sobre la reforma de la política de cohesión después de 2020, sugiriendo temas principales para una futura reflexión. Muchos de estos temas ya se encuentran en los debates entre los responsables políticos europeos, locales y regionales.

Una de estas posibles reformas trata del uso de indicadores o criterios para determinar quién se beneficia de la financiación de la política de cohesión. Hasta ahora, los fondos de la política de cohesión se han asignado a través de un sistema de cálculo del PIB per cápita regional. Las regiones se clasificaron y se dividieron en tres grupos: las regiones menos desarrolladas (donde el PIB por habitante fue de menos del 75% de la media

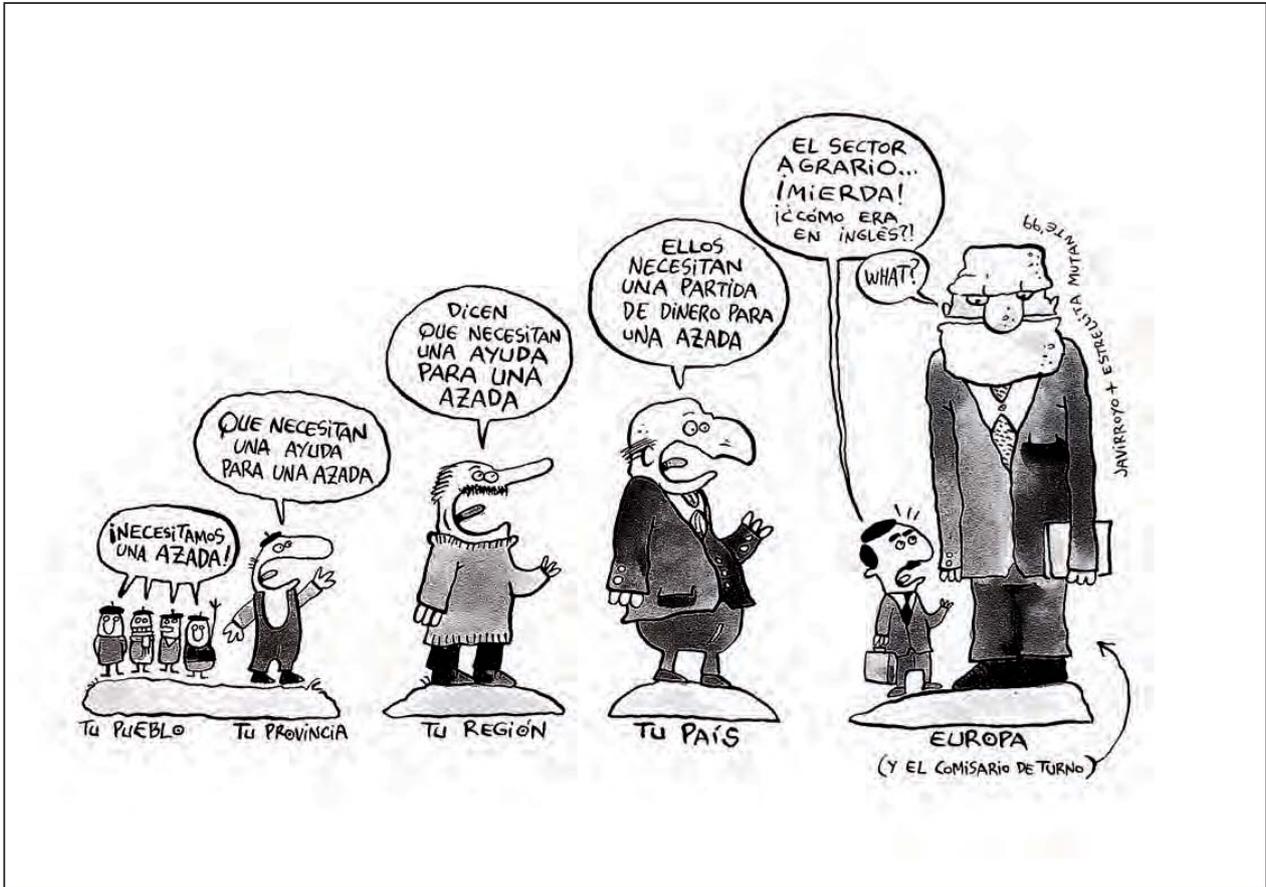
de la UE-27); las regiones de transición (donde el PIB por habitante fue de entre el 75% y el 90% de la media de la UE-27); y las regiones más desarrolladas (donde el PIB por habitante fue de más del 90% de la media de la UE-27).

En su intervención en el Comité de las Regiones en 2016, la comisaria Crețu apoyó la idea de incluir nuevos indicadores en materia de cohesión política, además del PIB. En particular, mencionó el índice de Europa 2020, los indicadores de la OCDE sobre el bienestar y el índice de desarrollo humano (IDH). Además, la Comisión Europea está trabajando sobre un proyecto de índice de progreso social.

Otra cuestión trata sobre la manera más adecuada de apoyo a las regiones menos desarrolladas, especialmente aquellas que, a pesar de décadas de apoyo de la UE, no han convergido hacia la esperada media de la UE. Las regiones de bajo crecimiento (como algunas zonas del sur de Europa) tienen un PIB por debajo de la media de la UE, a pesar de beneficiarse durante muchos años de financiación europea y nacional. Muchas de estas regiones también se han visto muy afectadas por las políticas de austeridad que se han implementado en sus respectivos países. Si bien el aumento de su financiación parecería una solución lógica, no es la única solución para todos sus problemas. Varios estudios sugieren que varias regiones del sur de Europa tendrán un crecimiento lento debido a la falta de una gestión adecuada y a causa de sus opciones de inversión predominantes (por ejemplo, una fuerte inversión en carreteras y/o infraestructuras). También afirman que una posible manera de salir de este círculo vicioso sería mejorar la gestión del gobierno de cada región y su potencial en planificación y ejecución de programas.

Sin embargo, otra posible reforma en el uso de los fondos se centra en si la política de cohesión debe continuar invirtiendo en las regiones avanzadas de la UE que en general son las que ya tienen más recursos. Además, se presta especial atención al papel de la dimensión urbana. La manera con la que se puede apoyar mejor el crecimiento, el empleo y la innovación de las regiones con características geográficas especiales es también otro tema para el debate.

Debe además reflexionarse sobre los modos de financiación: ¿deben ser subvenciones, ayudas reembolsables, instrumentos financieros o posiblemente una mezcla de todos ellos, ▶



Javirroyo y Estrellita Mutante. *Interviú*, 1999 (exposición «Europa en viñetas» de la Asociación de Periodistas Europeos)

junto con una mayor concentración temática? Los instrumentos financieros proporcionan apoyo a las inversiones en forma de préstamos y garantías. Aunque la Comisión Europea apoya una mayor utilización de instrumentos financieros, algunas fuentes académicas y agentes locales o regionales son más reservados y apuntan al hecho de que estos instrumentos pueden ser engorrosos y difíciles de gestionar por las autoridades regionales. Estos instrumentos son percibidos como menos útiles en proyectos pequeños y en ciertas áreas (por ejemplo, áreas escasamente pobladas). Por otra parte, el potencial de estos instrumentos para atraer financiación del sector privado también se pone en duda.

Además, la forma en que la política de cohesión debe responder a los nuevos desafíos (como la migración, la seguridad energética y la economía digital) es otro tema ampliamente de-

batido. La UE necesitará más recursos financieros para afrontar la inmigración. Una idea que se ha puesto sobre la mesa es la utilización de los instrumentos de la política de cohesión para aliviar las presiones que esta conlleva.

Otros aspectos a considerar son la simplificación de la política para los beneficiarios, la importancia de lograr una mejor gobernabilidad y la contribución de la política de cohesión en la gobernanza económica de la UE. En el marco legislativo 2014-2020 se han fortalecido los vínculos con los temas relacionados con la gestión económica. Un ejemplo de ello es la condicionalidad macroeconómica. Se menciona que las sanciones, tales como la suspensión de los fondos de cohesión, podrían utilizarse con el fin de reforzar el cumplimiento de la deuda o las inconsistencias presupuestarias excesivas de los Estados miembros. Algo que la CE se ha visto obligada a im-▶

poner por primera vez en 2016 con respecto a los déficits excesivos de España y Portugal. La cuestión de la condicionalidad macroeconómica ha generado bastante división de opiniones. Los Estados miembros más pobres sugieren que es esencial que la UE no pierda de vista la función original y los objetivos de la política de cohesión y su importancia como instrumento para mantener la inversión en las regiones de Europa, particularmente en tiempos de crisis económica y de inestabilidad.

Finalmente, el impacto que tendrá la salida del Reino Unido en la elaboración de los presupuestos europeos es una cuestión que preocupará a todas las instituciones de la UE. La contribución del Reino Unido al presupuesto de la Unión Europea es importante. Si esta aportación se eliminase, la UE tendría que reducir las transferencias al resto de los Estados miembros o bien aumentar las contribuciones de otros países miembros. Políticas como la de cohesión podrían verse afectadas con recortes de una manera grave y negativa. Queda por definir cómo asegura la cohesión territorial interna con menos recursos financieros.

EL PAPEL DE ESPAÑA EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Todavía es demasiado pronto para predecir hacia qué decisiones concretas conducirá el debate sobre el futuro de la política de cohesión y sus implicaciones para los próximos 30 años.

Sería útil una reflexión general interna sobre la utilización de los fondos comunitarios en España. Aunque los fondos de la política de cohesión han contribuido a la mejora del nivel de vida en el territorio español, hay sugerencias que el país tiene que tener en cuenta. Una crítica frecuente sobre España es que muchos fondos se invirtieron en infraestructuras en vez de dirigirse hacia el capital humano o la protección del medio ambiente. La falta de una planificación territorial coherente a largo plazo ha tenido un impacto sobre la eficacia de los fondos. Los programas operativos del país podrían enfocarse más en acciones innovadoras, de protección medioambiental, de creación del empleo y de desarrollo del capital humano. La transparencia de los fondos debe ser también una prioridad clara.

Las discusiones sobre la financiación de la política de cohesión después del 2020 no van a ser un asunto fácil, teniendo en cuenta las presiones presupuestarias del Brexit y los recortes que quieren imponer los países contribuyentes. España, junto con otros países que constituyen los mayores receptores de los fondos de la política de cohesión, debe demostrar que son fondos bien gastados y que traen resultados positivos.

Las posibles reasignaciones de fondos a través de un nuevo establecimiento de prioridades de la política de cohesión pueden abrir el debate entre Estados miembros que son contribuyentes netos y los Estados miembros que más fondos reci-

ben, o entre diferentes agentes políticos que deseen defender sus competencias políticas de una posible pérdida de fondos. Debido a la aparición de nuevas prioridades políticas, una mayor flexibilidad de los fondos puede ser necesaria en casos de emergencia, como la que suponen los flujos migratorios.

Al permitir las transferencias de fondos, la política de cohesión puede ser vista como una fuente de fondos flexibles que podrían fácilmente ser redirigidos a nuevos problemas cada vez que cambian las prioridades políticas. Sin embargo, dichos retos no solo pueden ser abordados dentro de la política de cohesión. Otros fondos e instrumentos europeos pueden ser utilizados a este respecto. La política de cohesión ya se emplea ampliamente y abarca campos muy diversos. Los países receptores de los fondos de la política de cohesión deben ser audaces en su defensa de estos fondos y en hacer respetar los límites a la cantidad de objetivos que se pueden asignar a esta política.

España puede jugar un papel importante en el futuro de esta política. Es en su interés propio que esta política mantenga la importancia y el peso presupuestario que tiene actualmente. España puede liderar a los países menos desarrollados del sur y del este de Europa hacia mayores reivindicaciones económicas y sociales. Además, hay que defender el carácter de la política de cohesión como un instrumento básico de cohesión territorial. En este sentido, hay que repensar de nuevo la condicionalidad macroeconómica y buscar medidas para ayudar más a las regiones de bajo crecimiento y asegurar que sigan recibiendo un apoyo adecuado a sus necesidades.

Además, el país puede compartir sus experiencias como Estado grande con territorio muy diverso, con grandes ciudades pero también con zonas rurales, zonas escasamente pobladas, islas, regiones montañosas y regiones ultraperiféricas. Sus ciudades ya siguen la Agenda Urbana de la UE. Su potencial económico es inmenso y su diversidad geográfica puede contribuir más aún a un debate amplio y profundo. Muchos proyectos territoriales que estaban directamente financiados por la política de cohesión pueden servir como ejemplos positivos para otros países europeos.

Con el apoyo de España, nuevos indicadores en la política de cohesión podrían servir para que cada territorio diverso reciba el apoyo que más le conviene. Por sus características, al país le convendría exigir una mayor flexibilidad de los instrumentos que corresponden a categorías de zonas geográficas particulares con el fin de optimizar el uso de los fondos. Finalmente, se podría iniciar una discusión sobre la simplificación de los mecanismos burocráticos y profundizar en las reflexiones sobre la utilización de los instrumentos financieros. ■

Solidaridad, palabra clave

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE

Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Santiago de Compostela. Es doctora en Ciencias Políticas y de la Administración, y diplomada en Estudios Europeos Políticos y Administrativos por el Colegio de Europa de Brujas.

«¿Cómo voy a ser la Alicia incorrecta cuando este es mi sueño?»
(Lewis Carroll, *Alicia en el país de las maravillas*)

La Unión Europea (UE) post gran recesión y postreferéndum de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido, con independencia de cuándo se haga efectiva la salida de este país o incluso de si esta llega a materializarse, afronta, entre otros, seis grandes retos. El primero tiene que ver con la integración de los demandantes de asilo. El segundo, con la recuperación de la misión de la UE ante el auge de partidos anti-elitistas —y por tanto también contrarios a las instituciones supranacionales—, como reacción a los déficits de representación política a escala doméstica y europea. El tercero son las reformas en la eurozona, que afectan tanto al grado de integración en este espacio (nivel de solidaridad presupuestaria) como a los ajustes en su diseño institucional (calidad de la rendición de cuentas). El cuarto es la adaptación al cambio demográfico en el continente, el más envejecido del mundo. El quinto reto, la autonomía energética. El sexto, finalmente, la lucha contra el terrorismo internacional. En el debate y la toma de decisiones sobre estos seis desafíos España puede desempeñar un papel crucial.

En este texto me centraré en los cuatro primeros retos por su carácter primario y porque comparten un común denominador esencial, la idea de solidaridad: solidaridad con quienes son expulsados de su país, con los ciudadanos menos beneficiados por la globalización económica y la propia integración europea, entre Estados miembros, y solidaridad intergeneracional. Se ha hablado en los últimos años de la crisis del euro, de los refugiados, o de legitimidad democrática, entre otras. En mi opinión, el estado de la UE desde 2008 podría diagnosticarse mejor como una sola crisis de solidaridad.

El déficit de solidaridad de la Unión es su principal talón

de Aquiles por dos razones principales. En primer lugar, porque es sinónimo de fracaso en el cumplimiento de un buen número de sus objetivos fundacionales, como la promoción de «la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad», valores de la UE que «al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación» (preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales); el combate contra la exclusión social y la discriminación, el fomento de la justicia y la protección sociales, la solidaridad entre las generaciones, el fomento de la cohesión económica, social y territorial y de la solidaridad entre los Estados miembros y la promoción de los valores de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo, en las que está llamada a contribuir a la solidaridad, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos. Todos los anteriores son objetivos de la UE enunciados en el artículo 3 del TUE. En segundo lugar, la falta de solidaridad es síntoma incluso de otra dimensión de la crisis sobre la que se ha conversado menos: la crisis de identidad. Uno de los principales rasgos definitorios de la identidad de la Unión es el apoyo a la intervención pública para la promoción de la igualdad. La crisis de identidad a escala europea se produce no tanto porque otros modelos de bienestar, como el norteamericano o el asiático, hayan tenido éxito hasta la fecha en su intento de imponer la hegemonía de sus marcos discursivos en el espacio de la UE, sino porque un número creciente de ciudadanos europeos en distintos Estados miembros perciben a las instituciones supranacionales como cómplices de la globalización de las asunciones y valores de la ideología neoliberal, y, por tanto, aliadas de organizaciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y en menor medida la OCDE, y enemigas de la tradición europea tanto socialdemócrata como conservadora, protectora del bienestar público (*welfarist*). ▶

LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS Y EL DESAFÍO POPULISTA SON
DOS CARAS DE UN MISMO FENÓMENO, PRODUCTO DEL ABANDONO DE
LAS ÉLITES NACIONALES Y EUROPEAS A SUS CIUDADANOS, SUBJETIVAMENTE
AMENAZADOS POR LA GLOBALIZACIÓN Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.

Mi tesis es que la salida del Reino Unido –pensemos en un nuevo escenario sin miembros ingleses en el Parlamento Europeo y en las demás instituciones de la Unión–, e incluso el solo debate acerca de esta, abren una ventana de oportunidad para la recuperación de la centralidad de la idea de solidaridad en la política y las políticas de la UE. Se ha discutido mucho sobre los frenos británicos a la idea de «más Europa» o a la profundización del proceso de integración política, pero menos acerca de su acción disolvente sobre el modelo social europeo, directa y también indirectamente a través de la influencia de la ideología neoliberal en los Estados de Europa Central y Oriental que accedieron a la UE en 2004 y 2009. En una Unión post-Brexit, sobre todo con una zona euro más integrada y mejor diferenciada del resto de Estados miembros, sería más sencillo distinguir, al menos en el plano del discurso, el modelo de bienestar de la UE del estadounidense o del asiático, y poner freno a la amenaza de contaminación cultural y pérdida de la hegemonía del marco discursivo de protección del bienestar público (*welfarist*) en el continente. Incluso si la salida británica no llega a producirse, podemos aguardar en los próximos años un movimiento del Partido Laborista hacia posturas más intervencionistas, que contribuirá también a recuperar el debate sobre el modelo social europeo.

Pero, ¿cómo recuperar la centralidad de la solidaridad en la política y las políticas de la Unión? Y, ¿qué papel en particular puede jugar España? España ha sido uno de los Estados miembros más afectados por la crisis económica y financiera iniciada en 2008 y por la crisis de legitimidad de la UE desencadenada por esta. Entre 2007 y 2012 registró la mayor caída de apoyo a la Unión, de 45 puntos (del 65% al 20%) cuando la media fue de 26 puntos (del 57% al 31%) (Alonso, 2013; Jurado, 2013). El capítulo de la historia de España en Europa durante la gran crisis fue el del fin de la inocencia. Los españoles salientes de la dictadura rara vez se interesaron por el funcionamiento de las instituciones de la UE, simplemente porque la propia idea de democracia era «el nexo de unión entre identidad nacional e identidad europea» (Torreblanca, 2014: 28), y las decisiones europeas recibían un sostén acrítico en base a la valoración positiva de sus efectos económicos, sociales y políticos. Por su parte, los partidos políticos españoles apenas prestaban atención a los asuntos europeos (Ares, 2016). Estas posiciones acrílicas de votantes y partidos no implican que España no haya contribuido al diseño institucional y a las políticas de la UE durante sus treinta primeros años de

membresía europea, pero sí indican que el país podría ganar influencia con una estrategia menos reactiva.

Respeto a la experiencia acumulada, cabe recordar que España ha detentado la presidencia rotatoria de la Unión en cuatro ocasiones: primer semestre de 1989 y segundo de 1995 (gobiernos presididos por Felipe González, PSOE), primer semestre de 2002 (segunda legislatura de José María Aznar, PP), y primer semestre de 2010 (segunda legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, PSOE). Las tres presidencias españolas con gobierno socialista han sido consistentes en sus prioridades y coadyuvado a crear una reputación de actor competente en distintos asuntos de la UE, por ejemplo en materia de política exterior, la Agenda Transatlántica, –particularmente con respecto a las relaciones con América Latina–, y la cooperación en el Mediterráneo. Las presidencias de 1989 y 2010 impulsaron además temas sociales, como la Carta Social Europea (1989) o la protección de las víctimas de violencia de género (2010), y la única presidencia rotatoria ejercida con un gobierno del PP (2002) reivindicó la capacidad de España en temas de interior como la cooperación en la lucha contra el terrorismo o la gestión de fronteras (Barbé, 2010; Fernández, 2007; Sorroza y Molina, 2010). De lo anterior subrayo que los asuntos asociados a la reputación europea de España están muy vinculados a los desafíos actuales de la UE; y añado que la promoción de la Carta Social Europea o el combate de la violencia contra las mujeres no son pinceladas aisladas sino que forman parte de un relato consistente del papel de España en la historia de la Unión como uno de los Estados miembros que, en mayor medida, han contribuido a la Europa social. Tanto es así que España destacó en las negociaciones sobre la profundización de la integración desde su misma entrada en la UE en 1986, promoviendo la necesidad de fortalecer la solidaridad del proyecto a través de la lógica de la compensación, aumentando los recursos del presupuesto de la UE destinados a los países peor preparados para competir en el mercado único y la eventual integración en el nuevo espacio monetario común, y consiguiendo aumentar notablemente el presupuesto, por ejemplo, de la política de cohesión o regional europea. Además, España ha defendido la conveniencia de dar visibilidad e impulsar la dimensión política de la Unión y sus beneficios no económicos a través de la noción de ciudadanía europea. Incluso, en el origen del programa Erasmus jugó un papel clave el comisario español Manuel Marín. ▶

Proyectando la mirada hacia las futuras aportaciones de España en la política y las políticas de la UE post gran crisis y referéndum británico de 2016, además de la trayectoria anterior, quiero destacar otros dos buenos motivos para el optimismo. El primero tiene que ver con el hecho de que los ciudadanos españoles somos finalmente más exigentes con los políticos europeos y nacionales en asuntos de la UE. El segundo se refiere a que los partidos han comenzado a hablar más de Europa, a elaborar propuestas programáticas menos vagas sobre los distintos temas europeos y a emplear un marco discursivo consciente de la capacidad de influencia del país en tanto que cuarta economía de la zona euro y actor con experiencia en distintas áreas de políticas (Ares, 2016b), algunas de ellas, como he dicho al principio, prioritarias en la agenda europea actual.

La crisis de los refugiados y el desafío populista son dos caras de un mismo fenómeno, producto del abandono de las élites nacionales y europeas a sus ciudadanos, subjetivamente amenazados por la globalización y el proceso de integración. España puede seguir aportando ideas en materia de control de fronteras y, a pesar de tener menos experiencia que otros Estados miembros, está en condiciones de poner en valor buenas prácticas de integración en su territorio. Este país carece de una derecha populista y euroescéptica. Tendría interés igualmente profundizar y aportar un discurso no solo académico sino también político sobre el fracaso del antielitismo en España para contribuir a dar respuesta a esta amenaza a escala europea.

Europa envejece. El hiperindividualismo, alimentado por el abuso de las nuevas tecnologías y las redes sociales, podría resultar dañino incluso para el futuro del contrato intergeneracional. Siendo la protección pública de los ciudadanos de más edad una de las primeras razones de ser de los Estados de bienestar europeos y destino de un elevado porcentaje de su dinero público —el 45% de media (Walker, 2009: 596)—, no resulta llamativo que el neoliberalismo trate de imponer su discurso sobre el fenómeno demográfico del envejecimiento de la población, enmarcándolo como un juego de suma cero en el que las distintas generaciones competirían por recursos públicos escasos, así como un problema de sostenibilidad de las pensiones, del gasto público sanitario y de servicios sociales destinados a los mayores. Sin embargo, sí resulta sorprendente la interiorización de este marco discursivo por parte de sectores progresistas mediáticos e incluso académicos, y el silenciamiento de quienes han aportado evidencia del carácter de hombre de paja del temido *grey power* o tendencia al control del proceso político por parte de los ciudadanos de más edad (*senior power model*, Schulz y Binstock, 2006: 203); así como una lectura alternativa del envejecimiento basada en las oportunidades generadas por las nuevas cohortes de sénior y la resistencia de la solidaridad intergeneracional a nivel micro y macro.

La estrategia de envejecimiento activo propuesta por la Comisión Europea (2005), diferente al modelo neoliberal en

el plano del discurso, al no cuestionar la legitimidad de atender a los sénior como responsabilidad colectiva e incorporar cuestiones relativas a la participación social y política de los mayores, se ha limitado en la práctica a promover el retraso en la salida del mercado laboral y la contención del gasto público sanitario mediante la prevención de la dependencia. Por tanto, la UE debe aportar un nuevo marco discursivo del envejecimiento de su población basado en los valores de responsabilidad pública en el cuidado de los ciudadanos de más edad, compartidos en todos los Estados miembros, más allá de las variaciones en la generosidad de las estructuras de apoyo (Westerhof y Tulle, 2007: 239) y resilientes (Encuesta Social Europea). Este discurso debe deconstruir la idea postmodernista de irrelevancia de la edad cronológica y en general las asunciones de la neoliberalización de la vejez (Macnicol, 2015: 1), que se limita a responsabilizar de su propio bienestar al sénior, reducido a un papel de consumidor, y excluye a la generalidad de los mayores, ajenos a la lógica de auto actualización permanente a través de decisiones de consumo.

España, por la severidad de la tasa de desempleo, especialmente juvenil, y en general las dificultades de las nuevas cohortes para desarrollar un proyecto de vida en condiciones similares a las de la generación anterior, así como por la relevancia de la solidaridad intergeneracional a nivel micro durante la gran recesión, está en condiciones de liderar la política y un amplio abanico de políticas de envejecimiento en la UE, aportando claves para garantizar la continuidad del contrato generacional, o a las expectativas compartidas y obligaciones relativas al envejecimiento, a escala nacional y europea.

En conclusión, la crisis de los refugiados, el auge del antielitismo, la crisis de legitimidad de las instituciones y la puesta en duda de la sostenibilidad del contrato intergeneracional son dimensiones de una única crisis de solidaridad de la Unión, o efectos de la pérdida de centralidad de la idea de solidaridad en la política y las políticas de la UE durante las primeras décadas del siglo XXI. La solidaridad o el principio de cohesión económica social y territorial o la lógica de compensar a los territorios y grupos peor preparados para aprovechar las oportunidades asociadas a Europa ha sido una de las banderas de España durante sus treinta primeros años de membresía europea y debe seguir siéndolo en el futuro. Para ello, las instituciones nacionales como actores relevantes a escala europea deben transitar hacia una estrategia más proactiva, aportando ideas innovadoras que den respuesta a los desafíos de la Unión en este momento. Se trata de elaborar propuestas bien construidas para dar voz a los ciudadanos, que se sienten amenazados por la globalización y la integración del otro, y del diseño de una política común de inmigración y asilo, la adaptación de los regímenes de bienestar al envejecimiento de la población y los cambios en el discurso macroeconómico de la Unión que facilitarían todo lo anterior. Esto que escribo en septiembre de 2016 no es (todavía) una pieza de realismo mágico. □

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, S. 2013. «La fractura democrática en la UE: ¿encaminados hacia la tormenta perfecta?», *Agenda Pública*, 21/07.
- Ares, C. 2016a. «¿A quién le importa Europa? La UE en las elecciones generales españolas de 2011», *Política y Sociedad*, 53(1): 217-258.
- 2016b. «Hablemos de Europa y hablemos bien», *Agenda Pública*, 03/09.
- Barbé, E. (ed.) 2010. *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: la presidencia española de la Unión Europea* (2010). Bellaterra: IUEE.
- Closa, C. (ed.) 2001. *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- 2014. «Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea», *Revista de Estudios Políticos*, 165: 65-94.
- Comisión Europea 2005. *Libro Verde «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones»*, Bruselas, 16/03/2005, COM (2005) 94 final.
- Díaz Medrano, J. 2007. «La opinión pública española y la integración europea (1986-2006)», en F. Morata y G. Mateo (eds.): *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*. Barcelona: CIDOB, 205-213.
- Fernández Pasarín, M. 2007. «Las presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea», en F. Morata y G. Mateo (eds.): *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*. Barcelona: CIDOB, 97-119.
- Jurado, I. 2013. «España, del europeísmo al ¿euroescepticismo?», *Piedras de Papel*, 10/01.
- Macnicol, J. 2015. *Neoliberalising Old Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morata, F. y G. Mateo 2008. *Europa en España, España en Europa (1986-2006)*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Moreno, L. 2014. *Una Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global*. Madrid: Catarata.
- 2013. *La Europa asocial*. Barcelona: Ediciones Península.
- Rodríguez-Aguilera, C. 2008. *Partidos políticos e integración europea*. Barcelona: ICPS.
- 2015. *El déficit democrático europeo. La respuesta de los partidos en las elecciones de 2014*. Madrid: Catarata.
- Schulz, J.H. y R.H. Binstock 2006. *Aging Nations: The Economics and Politics of Growing Older in America*. Westport: Praeger.
- Sorroza, A. e I. Molina 2010. «La presidencia española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa», en A. Sorroza Blanco (coord.): *Presidencia española de 2010. Retos en una nueva Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos-Universidad CEU San Pablo, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano, 165-176.
- Torcal, M. y J. Muñoz 2012. «Actitudes hacia la Unión Europea y elecciones al Parlamento Europeo», en M. Torcal y J. Font (eds.): *Elecciones europeas 2009*. Madrid: CIS, 197-225.
- Torreblanca, J.I. 2014. *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía*. Madrid: Catarata.
- Walker, A. (ed.) 2009. *Social Policy in Ageing Societies. Britain and Germany Compared*. Basingstoke: Palgrave.
- Westerhof, G.J. y E. Tulle 2007. «Meaning of ageing and old age: Discursive contexts, social attitudes and personal identities», en J. Bond, S. Peace, F. Dittmann-Kohli, y G. Westerhof: *Ageing in Society*. Londres: Sage, 235-254.



Beethoven

La Unión Europea y los sistemas de protección social nacionales tras la crisis

ELOÍSA DEL PINO

Científica titular del Instituto de Políticas y Bienes Públicos – CSIC. Doctora en Ciencia Política por la UCM y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG). Dirigió el Observatorio de Calidad de los Servicios en la Agencia de Evaluación de Políticas y Calidad de los Servicios (AEVAL) en el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Antes del comienzo de la crisis que se inició en 2007, algunos estudios habían puesto de manifiesto que, a pesar de que los «Estados de bienestar europeos» conservaban muchos de sus rasgos originales propios, también se había producido cierta convergencia tanto por lo que se refiere al contenido de sus políticas económicas y sociales como en relación al resultado o al impacto de las mismas en la ciudadanía. Esta progresiva aproximación entre los sistemas de protección social nacionales se habría derivado tanto del hecho de que los países europeos se encuentran sometidos a desafíos comunes, como de la propia pertenencia a la Unión Europea. La crisis ha supuesto un nuevo reto para los sistemas de protección social de la Unión. Mientras se sigue reforzando la convergencia en relación con algunas políticas económicas y sociales, gracias al creciente margen de maniobra de la UE, otras iniciativas modernizadoras y programas sociales generosos que han sido aplicados en el norte no lo han sido en el sur, lo que contribuye a agrandar la brecha social en la Unión. El caso de España ilustra bien este argumento.

EL MODELO SOCIAL EUROPEO Y LA DIVERSIDAD NACIONAL

A pesar de que en Europa, tanto desde las propias instituciones como por los académicos e incluso por los ciudadanos, acostumbra a hablarse del modelo social europeo generalmente para referirse a un modelo de protección social altamente compatible con la competitividad económica, existe un extendido consenso acerca de la presencia de al menos cinco tipos de sistemas de protección dentro del territorio de la Unión Europea que son el resultado de la combinación

histórica de distintos factores políticos y económicos. Estos regímenes de protección social se diferenciaban, y en buena medida se siguen diferenciando, tanto en los objetivos y el resultado de sus políticas como en el modo de organizarse, otorgando diverso protagonismo a diferentes actores para cubrir las necesidades sociales.

En el régimen liberal, el Estado ha tenido tradicionalmente un papel más subsidiario del mercado o de la familia en la cobertura de las necesidades sociales que en otros regímenes, y se ha caracterizado por prestaciones más modestas y condicionadas. En el modelo conservador, con la participación de los agentes sociales, el Estado ha orientado su actuación a asegurar a los trabajadores contra los riesgos que pudieran sufrir y, a través de ellos, también a sus familias. En el llamado régimen socialdemócrata, la universalización de los derechos sociales se extendió a toda la ciudadanía y en él se hace un claro esfuerzo por disminuir la dependencia que los individuos tienen del mercado para cubrir necesidades, así como de desfamilización y apoyo para lograr la inserción laboral. Junto a estos regímenes de bienestar originalmente propuestos por Esping-Andersen (1990), hoy se distinguen al menos otros en Europa. Por un lado, el llamado régimen mediterráneo, en el que se ubicaría España, donde el papel del Estado como proveedor de las políticas sociales ha sido tradicionalmente más modesto y en el que la familia continúa teniendo un papel importante como amortiguador de los riesgos. Por último, el grupo de los países postcomunistas que, aunque presentan una acusada diversidad interna, tienen en común su pasado político y el hecho de compartir ciertos rasgos mediterráneos y continentales, a la vez que poseían sistemas de sanidad universales de calidad desigual (Couriño y Adelantado 2016). ▶

NUEVOS RIESGOS SOCIALES

A pesar de que desde los años 70 se viene hablando de la crisis del estado de bienestar, lo cierto es que solo a partir de los años 90 algunos países de los regímenes liberal, conservador y socialdemócrata comenzaron a reformar en profundidad sus sistemas de protección. Con tales reformas, los países trataban de responder a los nuevos riesgos sociales (NRS). Se trata de desafíos derivados de cambios económicos y sociales asociados con la transición a una sociedad post-industrial y a una economía globalizada que las políticas económicas y sociales tradicionales no son capaces de atender. Algunos de estos NRS son incluso el resultado del propio éxito de políticas como la sanitaria, la educativa o la de pensiones. Se trata por ejemplo del envejecimiento de la población, las nuevas necesidades de conciliación de la vida familiar, personal y laboral, los retos que plantean las nuevas formas de familia, las migraciones internacionales o, más en negativo, el desempleo estructural y la deficiente protección social para determinados colectivos, como los jóvenes, las mujeres o las personas con menos recursos (Bonili 2007).

En realidad son retos comunes a todos los países desarrollados y, precisamente por ser comunes, la propia UE también ha considerado que el modelo social europeo debía atenderlos utilizando un variado abanico de instrumentos a su disposición, que afectan a sus seis pilares, es decir, a los derechos de los trabajadores, a los sistemas de protección social, al mercado de trabajo, al diálogo social, a los servicios de interés general y a la cohesión social (Vaughan-Whitehead 2015:3). La Unión ha regulado, por ejemplo, sobre la movilidad de los trabajadores, sus condiciones de trabajo o la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La UE también emite recomendaciones y establece objetivos relacionados con la educación, las políticas activas, la reducción de la pobreza o los salarios mínimos. Asimismo, utiliza estratégicamente los fondos sociales europeos, el marco proporcionado por el diálogo social, las cartas sociales y, en especial, el denominado método abierto de coordinación para establecer planes de acción, como la Estrategia Europea de Empleo, y evaluar la medida en que los Estados avanzan en su aplicación (Vaughan-Whitehead 2015:3). Además, muchas de estas herramientas proporcionan un espacio que facilita de manera formal o informal la transferencia de políticas públicas, el aprendizaje mutuo y la formación de comunidades de expertos en las que los problemas públicos y sus soluciones tienden a definirse de una forma homogénea (Moreno y Serrano 2011).

Desde esa década, en los tres grupos de países mencionados arriba pueden encontrarse reformas muy parecidas. Todos han implementado programas de activación laboral como condición a ser receptor de distintos tipos de prestaciones sociales, incluso en relación a colectivos como los parados de larga duración, los mayores o los discapacitados; además, claramente la provisión pública directa ha cedido espacio res-

pecto a diversas fórmulas de colaboración público-privada, por ejemplo en sanidad, en educación o pensiones; las prestaciones de desempleo o las pensiones se han vuelto menos generosas que antes y, finalmente, se han puesto en marcha programas sociales dirigidos a colectivos específicos como mujeres, niños, jóvenes y personas sin recursos (Hemerijck 2015; Del Pino y Rubio 2016).

Aun así, y a pesar de que tanto los nuevos riesgos sociales como la pertenencia europea tengan el efecto homogeneizador de los sistemas de protección, debe recordarse que este efecto es solo limitado. Por un lado, el modo en que los NRS afectan a los diferentes países depende de la situación socio-demográfica y económica de cada uno. Por ejemplo, en el caso de los países del sur de Europa, la creciente participación de la mujeres en el mercado laboral plantea retos enormes para el sistema de protección que tiene que asumir tareas que antes realizaban las mujeres. Esta presión no es tan significativa en sistemas nórdicos donde ya se había respondido a tales demandas. Por otro lado, las características institucionales del sistema de protección social y las preferencias de los actores políticos y sociales, así como la propia trayectoria de las políticas en marcha en cada país, limitan el impacto de las iniciativas europeas, produciéndose muchas veces una relectura nacional de las propuestas de la Unión (Moreno y Palier 2005).

LA CRISIS Y SU IMPACTO SOCIAL

Aunque la crisis ha afectado también a toda Europa, nuevamente el impacto en cada país no ha sido exactamente el mismo. Los Estados europeos reaccionaron con un paquete de estímulos con el apoyo de la Comisión Europea, en noviembre de 2008. En función de su capacidad de maniobra, los distintos Estados hicieron más o menos expansión fiscal mediante dos medidas principales: la ayuda al sistema financiero por parte del BCE y los programas sociales y de empleo para ayudar a sostener la demanda. Sin embargo, a finales de 2009 se hizo evidente que la crisis era más seria de lo que se había pensado en un primer momento. Y es, en este punto, donde la senda seguida por los diferentes países vuelve a separarse con mayor claridad dado que algunos tuvieron que solicitar la asistencia financiera internacional a cambio de aplicar un duro programa de austeridad.

Especialmente los países del sur de Europa comienzan una carrera de reformas que en muchos casos consisten en poner en marcha algunas de las medidas mencionadas más arriba que los regímenes socialdemócrata, conservador y liberal ya habían iniciado en los 90. En esta década, los países mediterráneos estaban todavía tratando de emular a los sistemas de protección del resto de Europa cuando estos empezaban a contener y reformar sus sistemas de protección social. A partir de los 2000, de todos los países del sur, fue quizá España el país que realizó un esfuerzo modernizador más grande antes de la llegada de la ▶

EL GASTO PÚBLICO EN MAYORES HA CRECIDO EN PRÁCTICAMENTE TODOS LOS PAÍSES EUROPEOS. SIN EMBARGO, EL GASTO EN POLÍTICAS DIRIGIDAS A LOS NIÑOS Y LAS FAMILIAS, EN EDUCACIÓN Y EN SANIDAD SE HA RECORTADO ESPECIALMENTE EN LOS PAÍSES EN EL SUR, LOS BÁLTICOS Y OTROS PAÍSES DEL ESTE. ESTA ES UNA DE LAS CAUSAS DE QUE EFECTIVAMENTE, LA BRECHA ENTRE JÓVENES Y MAYORES SEA MÁS AMPLIA EN LOS PAÍSES DEL SUR, DONDE MUCHOS DE SUS JÓVENES HAN TENIDO QUE EMIGRAR.

crisis con la introducción de medidas de activación laboral, un sistema de atención a la dependencia y algunas políticas orientadas a las mujeres, los jóvenes y los niños (del Pino 2013; Pavolini et al. 2015). Sin embargo, en este y otros países del sur apenas se había atendido a los problemas de sostenibilidad de las pensiones (salvo en Italia donde se recortaron las pensiones), los trabajadores precarios y la situación de los colectivos más desfavorecidos (Theodoropoulou 2015; Moreno y Mari-Klose 2016) cuando irrumpió la crisis.

A partir de la segunda parte de la crisis parecía llegado el momento para que los países mediterráneos pudieran poner en marcha algunas reformas que otros habían realizado antes. Sin embargo, el margen de maniobra de los países del sur se había estrechado significativamente, debido a la precariedad de las finanzas públicas y a la estrecha vigilancia de los organismos supervisores internacionales, entre ellos la propia UE. Cabe destacar la implementación de un nuevo instrumento de coordinación de políticas, el llamado Semestre Europeo, que especialmente en sus primeros momentos, en 2011, resultó una forma clara de subordinar las políticas sociales a los objetivos macroeconómicos de la UE, reduciendo el papel de los parlamentos y actores nacionales en general (Zeitlin y Vanhercke 2015; De la Porte y Heins 2015; González Begega y Luque Balbona 2014).

España suprimió algunos de los programas que había puesto en marcha durante la primera década de los 2000, como el plan de educación infantil, la renta juvenil de emancipación o el conocido como cheque-bebé, o rebajó sustantivamente su financiación, como en el caso de la atención a la dependencia (González Begega y Del Pino 2016). Algunas reformas ya implementadas en los países del norte lo han sido en el sur, aunque de forma menos negociada y radical. Otras reformas de bienestar se reducen a serios recortes, especialmente en Portugal y sobre todo en Grecia, que atañen a la sanidad y al gasto farmacéutico, educación, pensiones y a la protección por desempleo. Solo en algunos casos, como en España o Italia, se han articulado, además de los recortes, algún tipo de salario social o prestación modesta que no siempre logran cubrir las necesidades del creciente número de familias desfavorecidas.

A partir de 2012, las recomendaciones europeas dirigidas a los diferentes países parecen hacerse más sensibles con las prioridades sociales (González Begega y del Pino 2016). La Comi-

sión ha lanzado algunos programas sociales para luchar contra el desempleo, especialmente el de los jóvenes y el de larga duración, y ha propuesto la inversión social, es decir, en políticas sociales de carácter sobre todo preventivo.

A pesar del relajamiento de los programas de austeridad, algunos indicadores que reflejan el impacto de las políticas económicas y sociales de los últimos años muestran que la crisis ha frenado el acercamiento que parecía estar produciéndose entre la Europa del norte y los países del sur e incluso del este antes de la llegada de la misma (Diamond et al. 2015; Dauderstädt y Kelttek 2016; Fundación Bertelsmann 2016). Si se comparan los ingresos medianos de los países del norte y los del sur de Europa puede observarse que mientras que en 2005 la diferencia entre los Estados más pobres y ricos era de 8.958 PPA (paridad del poder adquisitivo), en 2013 se había incrementado hasta 11.838 (Diamond et al. 2015). Igualmente, antes de la irrupción de la crisis, el desempleo afectaba de distinta manera a los diferentes países. La tasa de desempleo de los países de la Unión oscilaba en una horquilla de puntos entre el 4 y el 12% en 2005. La crisis incrementó el desempleo en casi toda la Eurozona pero, nuevamente, en algunos países, como Suecia o Bélgica, este aumento fue de solo unas décimas, mientras que en otros, como Grecia y España, llegó a triplicarse hasta alcanzar a un cuarto de la población, abriéndose la horquilla del 4 al 29% de la población en el caso de Grecia.

El elevado desempleo y la austeridad están detrás del incremento del riesgo de pobreza que se ha producido especialmente en Irlanda, España, Italia, Chipre, Portugal y Grecia, país en el que ha crecido alrededor de un 8%. En todos estos países también ha aumentado el riesgo de pobreza infantil por encima de la media de la Unión. Finalmente, el riesgo de privación severa que había disminuido en los países bálticos durante los primeros años tras su incorporación a la UE comenzó a crecer de nuevo con la llegada de la crisis, como también lo hizo en Irlanda, Grecia, Italia y España (Darvas y Tschekassin 2015; Diamond et al. 2015).

Asimismo, la crisis ha afectado a lo que podríamos denominar la brecha generacional. En general, en todos los países, las condiciones de vida de los mayores han mejorado, especialmente en el caso de los varones, mientras que han empeorado para los jóvenes. Ello se debe no solo a su menor participación en el mercado laboral sino también a que los sistemas de pro- ▶

tección social y en concreto las pensiones han funcionado como amortiguadores para los mayores. Esto pone de manifiesto una vez más el sesgo generacional de la protección social europea a favor de los mayores y su escasa capacidad de respuesta para los jóvenes y las familias con hijos. De hecho, el gasto público en mayores ha crecido en prácticamente todos los países europeos. Sin embargo, el gasto en políticas dirigidas a los niños y las familias, en educación y en sanidad se ha recortado especialmente en los países en el sur, los bálticos y otros países del este. Esta es una de las causas de que efectivamente, la brecha entre jóvenes y mayores sea más amplia en los países del sur, donde muchos de sus jóvenes han tenido que emigrar (Diamond 2015, Eurostat data consultados en 2016).

Gráfico 1. Índice europeo de justicia social (2008-2015)



Fuente: Fundación Bertelsmann 2016.

Finalmente, el último índice europeo de justicia social (IEJS) que se refiere a 2015 (Fundación Bertelsmann 2016) refleja bien la brecha entre los 28 países de la Unión Europea. El IEJS, ideado para medir el progreso social en cada Estado miembro, se calcula a partir de 27 indicadores cuantitativos (procedentes de Eurostat y de las estadísticas de la UE sobre condiciones de Vida [EU-SILC]) y cualitativos (obtenidos mediante una encuesta a expertos) asociados con varias dimensiones: la prevención de la pobreza, la equidad en materia educativa, el acceso al mercado laboral, la cohesión social y la no discriminación social, la salud y lo que los autores denominan la justicia intergeneracional. Los primeros puestos del IEJS están ocupados por Suecia, Dinamarca y Finlandia con una puntuación superior a siete en una escala de cero a

diez, mientras que los últimos puestos son para Rumanía, Bulgaria y Grecia, con una calificación inferior al cuatro (España ocupa el puesto 23 con un 4,73). La justicia social se ha deteriorado entre los años 2008 y 2015 en la UE. Sin embargo, mientras que algunos países como Luxemburgo y sobre todo Alemania han logrado mejorar su posición, otros la han empeorado, como ha ocurrido especialmente en el caso de todos los países que se encontraban por debajo de la media de la UE en este índice, incluido España y con la excepción de Polonia.

CONCLUSIONES

La Unión Europea ha sido un claro motor de cambio en los sistemas de protección de los Estados miembros. Numerosas políticas económicas y sociales han sido estimuladas desde la UE o en el espacio proporcionado por ella a los Estados miembros. Tanto el contenido como los resultados de las políticas de los países miembros habían experimentado un cierto proceso de convergencia. Los países del sur de Europa trataron durante sus primeros años en la UE y sobre todo en los 90 de ponerse a la altura de sus socios en cuanto al alcance de sus sistemas de protección social. Sin embargo, los países del norte y del centro europeo empezaban a contener su gasto social y reformar sus Estados de bienestar. Muchas de las reformas implementadas durante estas crisis en los países del sur ya se habían puesto en marcha en otros países en la década anterior. La diferencia es que, en estos últimos países, tales reformas se habían implementado de una manera más negociada e incremental y los recortes se habían completado con programas sociales expansivos, proceso que no ha ocurrido en los países del sur durante la crisis debido a la situación de las finanzas públicas y la presión internacional. La propia UE ha relajado su política de austeridad, alentada probablemente por la creciente brecha que muestran los indicadores sociales.

Este capítulo es uno de los productos del proyecto CRISAUT, CSO2012-33075 financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. □

BIBLIOGRAFÍA

- Darvas, Z. y Tschekassin, O. (2015)
Poor and Under Pressure: The Social Impact of Europe's Fiscal Consolidation, Brussels: Bruegel.
- Dauderstädt, M. y Keltek, C. (2016)
No Progress on Social Cohesion in Europe. Fundación Friedrich-Ebert.
- Diamond, P. Liddle, R. Sage, D. (2015)
"The Social Reality of Europe After the Crisis. Trends, Challenges and Responses". Rowman and Littlefield, Londres.
- Del Pino, E. (2013)
'The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment'. In A. Botti and B.N. Field (eds.), *Politics and Society in Contemporary Spain from Zapatero to Rajoy*, Nueva York: Palgrave, 197-216.
- Del Pino, E. y Rubio M^aJ. (eds.) (2016)
Los Estados de Bienestar en la Encrucijada. Madrid. Tecnos.
- Esping-Andersen, G. (1990)
The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press & Princeton, Princeton University Press, Cambridge.
- Heins, Elke y De la Porte, Caroline (2015) *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*. *Comparative European Politics* Vol. 13, 1, 1–7.
- Hemerijck, A (2015)
"European welfare states in motion. From social protection to social investment", en Majone, J.M. *Routledge Handbook European Politics*, Routledge, Oxford 640-668.
- González Begega, S. and Luque Balbona, D. (2014).
'¿Adios al corporatismo competitivo en España? Pactos sociales y conflicto en la crisis económica', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148, 79-102.
- González Begega, S. y Del Pino, E. (2016)
«Social policy in Spain under austerity. Assessing EU leverage for adjustment and piecemeal reform», En Ramos, Javier *Reinventing the European Productive Model in times of crisis: the implementation of the E2020 Strategy in Spain*, Work & Society, Peter Lang.
- Pavolini, E., León, M., Guillén, A. y Ascolini A (2015)
"From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain". *Comparative European Politics* 13(1): 56–76.
- Theodoropoulou, S. (2015)
"National social and labour market policy reforms in the shadow of EU bail-out conditionality: The cases of Greece and Portugal". *Comparative European Politics* 13(1): 29–55.
- Moreno, L. y Palier, B. (2005)
'The Europeanization of Welfare. Paradigm shifts and social policy reforms'. In P. Taylor-Gooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Basingstoke/Nueva York: Palgrave MacMillan, 145-175.
- Moreno, L. y Serrano Pascual, A. (2011).
"Europeanization and Spanish welfare: the case of employment policy", en A.M. Guillén and M. León (coords.), *The Spanish welfare state in European context*, Aldershot: Ashgate. 39-58.
- Vaughan-Whitehead, D. (ed.) (2015),
"The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing its Soul? Cheltenham: Edward Elgar, 451-506.
- Natali, D. y Vanhercke, B. (2015).
Social Policy in the European Union: state of play 2015. Brussels: OSE / ETUI.
- Zeitlin, J. y Vanhercke, B. (2015).
"Economic governance in Europe 2020: socializing the European Semester against the odds?" en D. Natali y B. Vanhercke (eds.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2015*, Brussels: ETUI, 65-95.

¿Un espacio europeo más libre, seguro y justo?

GEMMA PINYOL-JIMÉNEZ

Investigadora asociada del GRITIM-UPF y miembro de Instrategies. Experta del Consejo de Europa en el proyecto Intercultural Cities y coordinadora de la RECI-Red de Ciudades Interculturales. Forma parte del Informal Expert Group on Economic Migration de la Comisión Europea.

PRIMEROS PASOS: LA NECESIDAD DE UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

En 1999, los países miembros de la Unión Europea decidieron avanzar en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) en la Unión Europea, aprovechando las oportunidades abiertas en el Tratado de Ámsterdam,¹ que incorporó el llamado acervo de Schengen al Tratado de la Unión, convirtiendo la libertad de circulación en un derecho de los ciudadanos europeos, así como los asuntos de justicia e interior como materia compartida entre la Unión y los Estados miembros. La lógica inherente en el desarrollo del ELSJ era el avance en el proceso de integración europea, entendiendo que la misma está sustancialmente ligada a la protección de la libertad, los derechos humanos, las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Valores comunes sobre los que se pretendía no solo fortalecer la integración europea, sino también convertirlos en elementos clave en los procesos de ampliación previstos en ese momento.²

La piedra angular del ELSJ era la libre circulación de personas³ en el territorio de la Unión Europea, configurándose así, junto con la libre circulación de mercancías, servicios y capitales, como una de las cuatro libertades fundamentales del proyecto europeo. La libre circulación, como libertad al alcance de la ciudadanía de la Unión Europea, abrió una necesaria reflexión sobre cómo garantizar el acceso de esta libertad a personas no nacionales de un país de la Unión Europea pero que viven en su territorio, así como la necesidad de garantizar que quienes protegían la seguridad de los ciudadanos y su acceso a la justicia no encontraban barreras innecesarias. De hecho, el Consejo Europeo de Tampere puso la semilla para el desarrollo de una política de inmigración común, como consecuencia necesaria de Schengen, bajo una lógica garantista y

proteccionista para con aquellas personas nacionales de países terceros que residían en la UE y sus derechos.

«Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad [de circulación] a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. Los principios en los que deben basarse estas políticas han de ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o traten de entrar en ella».⁴

Así, la política de inmigración y asilo se planteó como el instrumento para alcanzar una Unión Europea abierta y segura, plenamente comprometida con las obligaciones internacionales emanadas de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos de derechos humanos.

Pero además, para garantizar el ejercicio de la libertad de circulación, el Consejo Europeo de Tampere afirmaba la necesidad de avanzar en la creación de un auténtico espacio de justicia, en la lucha contra la delincuencia a nivel de la Unión y en la coordinación de los instrumentos y competencias en el ámbito de las relaciones exteriores con el fin de construir un espacio, el ELSJ, en el que la cooperación policial y judicial reforzara la seguridad en el espacio de libertad interior, avanzando hacia una nueva manera de abordar los retos del mundo global ▶

LA TRAGEDIA DE LOS REFUGIADOS HA CONLLEVADO LA CULPABILIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA DEJACIÓN DE RESPONSABILIDADES POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN UN ÁMBITO EN EL QUE TIENEN COMPETENCIAS CASI EXCLUSIVAS.

hipercomunicado. Todo ello abierto al diálogo con la sociedad civil, al control democrático y al principio de transparencia.

TROPIEZOS Y PARONES: LA «SECURITIZACIÓN» DE LA AGENDA Y LAS RESISTENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Solo dos años después del Consejo Europeo de Tampere, los avances para el establecimiento del ELSJ se vieron claramente impactados por los atentados del 11-S en Estados Unidos. El nuevo contexto supuso un endurecimiento de los mecanismos de control y protección de las fronteras, que también impactó en las políticas de inmigración de los países de la UE. Bajo esta lógica de «securitización», aumentaron las ya muchas reticencias de los Estados miembros a ceder competencias en el área de las políticas de inmigración –tradicionalmente competencia exclusiva de los Estados en la medida en que afectaban a dos elementos constitutivos de los mismos como son el territorio y la población– y aumentaron las dificultades para llegar a resoluciones unánimes en el seno del Consejo.

A pesar de ello, la Comisión ha ido impulsando distintas agendas de trabajo para el fortalecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia que han permitido avances muy significativos (a pesar de no ser ampliamente reconocidos) y fracasos también estrepitosos.

Desde el programa de Tampere (1999-2004) hasta la Agenda Europea de Migración (2015) pasando por el programa de la Haya (2004-2009) y el de Estocolmo (2010-2014), se han ido consolidando algunos elementos fundamentales en la creación de un espacio europeo de seguridad y justicia, en ámbitos clave como la lucha contra la criminalidad organizada. Entre otros, se han alcanzado acuerdos en la tipificación común de delitos transnacionales y el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, cuyo elemento más relevante es sin duda la orden europea de detención y entrega. Igualmente, hay un amplio marco normativo y de cooperación policial para la lucha contra la criminalidad organizada, desde el terrorismo al blanqueo de capitales o la trata de seres humanos, y distintas agencias europeas, desde Europol y su recientemente creada unidad contra el terrorismo, hasta Frontex en el ámbito de la cooperación en materia de fronteras, han ido creando un acervo jurídico y una práctica de cooperación judicial y policial nada despreciable.

Pero estos avances y las fuerzas que los han impulsado han coexistido durante estos años con fuertes resistencias provenientes de distintos ámbitos e instituciones de los mismos Estados que debían sostenerlos, de manera muy especial en lo que respecta a las políticas migratorias. Seguramente no se auguró la facilidad con la que la gestión migratoria (o mejor, la falta de la misma) permitía construir discursos populistas con los que ofrecer soluciones fáciles a problemas complejos en las sociedades actuales: ello ha significado que, en ocasiones, los responsables de tomar decisiones para gestionar mejor la movilidad prefirieran la inacción para dar respuestas cortoplacistas a contextos habitualmente preelectorales. Por ello, entre otras cuestiones, la gran debilidad de la construcción del ELSJ ha sido la formulación de una política europea de inmigración y asilo integral, que pretendía dar respuesta a los retos que se plantearon en su momento, vinculados a la libre circulación de personas.

De hecho, si la política de inmigración y asilo fue fruto de la creación de este espacio compartido de circulación, la falta de desarrollo de la misma ha puesto en riesgo, casi veinte años después, el edificio de la libre circulación y el acervo comunitario de Schengen.

UN PARÓN EN EL CAMINO: CUATRO DECEPCIONES PARA LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO

Desde su inicio, se señalaron cuatro elementos claves en la concepción de una política europea común de inmigración y asilo: la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE y la gestión eficaz de los flujos migratorios.

Sin pretender entrar en un detalle minucioso de los instrumentos y mecanismos para alcanzar estos objetivos, los resultados actuales no dejan de ser desalentadores. En primer lugar, la construcción de una dimensión exterior de las políticas de inmigración y asilo ha perdido fuelle. El impulso que se le dio, especialmente entre 2008 y 2010, ha quedado limitado a un puñado de acuerdos de movilidad y partenariados de movilidad y a los diálogos regionales que se promueven (los procesos de Rabat, Praga, Budapest o Jartum, por mencionar algunos) ▶



Barco patrulla de control fronterizo en Sulina, Rumania

siguen siendo poco efectivos en la solución de problemas o el planteamiento de soluciones innovadoras a corto y medio plazo.

En segundo lugar, no puede haber ejemplo más claro del fracaso en la construcción de un sistema común de asilo que la mal llamada crisis de refugiados que empezó en 2014. Previsto para el 2012, el sistema europeo de asilo debería haber sido la respuesta conjunta ante una crisis humanitaria como la que viven miles de personas sirias, pero también libias, afganas, eritreas, etc., en las fronteras europeas, intentando solicitar asilo a costa, en demasiadas ocasiones, de sus vidas. La tragedia de los refugiados ha conllevado la culpabilización de la Unión Europea y la dejación de responsabilidades por parte de los Estados miembros en un ámbito en el que tienen competencias casi exclusivas. El sistema de Dublín, que inicialmente se había concebido como un instrumento para evitar la existencia de un drama como el de los «refugiados en órbita», se ha convertido ahora —entre otras razones, por una interpretación restrictiva— en un instrumento que limita las opciones de asilo en el espacio UE para los solicitantes e incentiva una competición de mínimos entre los Estados miembros. Mientras miles de personas malviven y mueren diariamente en las fronteras europeas, la construcción del sistema común de asilo se deconstruye, a la vez que crece la desafección con el proyecto comunitario. Además, acuerdos como el alcanzado con Turquía, han puesto de relieve la facilidad con la que los Estados miembros olvidan los compromisos internacionales —como el principio de *non-refoulement*, por ejemplo— y normalizan los discursos xenófobos y criminalizadores contra las poblaciones refugiadas.

Porque precisamente, y en tercer lugar, una de las decepciones mayores es ver cómo los Estados miembros siguen sin

saber cómo acomodar la diversidad en sus territorios. Una diversidad que ya no es sólo nacional, pues afecta también a nacionales de la Unión Europea que tienen un pasado migrante o, aún más inciuo, cuando este pasado migrante se remonta a sus ancestros. La igualdad de derechos y deberes entre nacionales y extranjeros no ha alcanzado el espacio político en la mayoría de los países miembros y muestra debilidades importantes, en muchos de ellos en el ámbito económico y social. La lucha contra la discriminación sigue siendo una asignatura pendiente, a la que ahora se suma el peligroso crecimiento de los partidos xenófobos —normalmente también euroescépticos— y la extensión de los discursos de odio.

Y finalmente, tampoco se ha completado un diseño coherente y sostenible en la gestión eficaz de los flujos migratorios. De hecho, las tensiones entre los Estados miembros en este sentido no han dejado de crecer en las últimas décadas. La desconfianza se ha convertido en la respuesta más rápida entre Estados que no comparten circunstancias e historias migratorias similares y que en muchas ocasiones acentúa la insolidaridad entre sus gobiernos. Se entienden así, por ejemplo, las fricciones entre los países que son frontera exterior de la Unión Europea y los que no lo son, entre los que tienen sistemas de asilo robusto y los que los tienen débil, entre los que priorizan la reforma de la *blue card* o los que reclaman que se preste mayor atención a la movilidad intraeuropea, etc. El dibujo que aparece es un conjunto de directivas parciales, plagadas de excepciones estatales, que ciertamente responden a algunos de los retos de gestión que tienen los países miembros —reagrupación familiar, trabajadores temporeros, condiciones de acogida para las personas refugiadas, Eurodac, etc.— pero que desdibujan los objetivos finales de la política europea de inmigración y asilo. ▶

Se avanza con tantas vueltas y a trompicones, que la meta ya no queda clara, desdibujada entre las confrontaciones entre Estados miembros y entre estos y las instituciones comunitarias.

UN SALTO ADELANTE: VOLVER A LOS INICIOS

Seguramente lo más sorprendente al mirar en perspectiva las últimas décadas del proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo es la falta de oportunidades que se ha dado a la misma para desarrollarse según lo establecido. De hecho, y seguramente por el impacto que supuso 2001 y la lógica de «securitización» que se impuso, las políticas de inmigración y asilo no han sido entendidas como instrumentos para gestionar, paradójicamente, los flujos migratorios. Estas políticas han servido para construir relatos que las vinculan a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia internacional, para intentar rellenar déficits en los mercados de trabajo de los países miembros (que, por cierto, no se trata de un único mercado laboral con las mismas necesidades, sino de 28 con sus circunstancias diferenciadas) y hasta para (des)articular algunas acciones de cooperación al desarrollo. Pero no han planteado una respuesta integral y coherente sobre cómo gestionar los flujos migratorios –voluntarios y forzados– en un contexto globalizado.

Se podrían apuntar, en este sentido, muchas propuestas elaboradas, principalmente, por la Comisión, algunas de las cuales quedaron por el camino o en desuso por falta de interés o voluntad política de los Estados miembros, como la directiva de protección temporal en caso de crisis humanitarias,⁵ la ineficiente directiva de la *blue card* o la lentitud para alcanzar un número reducido de asociaciones de movilidad y los programas comunes de migración y movilidad, por citar algunos. Otras cuestiones, como el rol de las autoridades subestatales en la gestión migratoria, el papel de los actores privados en la acogida de refugiados o la opción de un modelo europeo de convivencia intercultural, por ejemplo, no han sido siquiera planteados de manera realista.

Lo que de verdad debería hacerse es dar una oportunidad real a lo que ya se acordó en su momento. Si se repasan las Conclusiones de Tampere de 1999, se encontrarán muchas iniciativas que, de haberse desarrollado de modo integral y coherente, hubieran dado frutos muy distintos y la situación actual seguramente también lo sería. Porque, entre otros, hubiésemos tenido un sistema de entrada regular, compartido y estable, para los flujos migratorios voluntarios y un sistema europeo común de asilo para dar apoyo y acogida a las personas que requieren de protección internacional.

No se trata, obviamente, de quedarse en Tampere 1999, sino de prestar atención a los objetivos que allí se señalaban como clave para garantizar el ELSJ y la necesidad de desarrollar una política común de inmigración y asilo comprensiva. Hay que innovar y adaptarse al reto de la movilidad global, pero sin perder de vista los cuatro puntos básicos sobre los que se quería construir la política de inmigración y asilo común: que se permita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito; que la Unión y los Estados miembros concedan con respeto absoluto, el derecho a solicitar asilo; que se garantice un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros y se luche contra la discriminación, el racismo y la xenofobia y que se gestionen de forma más eficaz los flujos migratorios en todas sus etapas.

Tampere nació para reforzar la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia. Hoy sabemos que era un programa necesario. Si no cumplimos con todos los términos del Tratado es evidente hoy que no podemos hacer frente a unos problemas que han crecido ni, desde luego, sostener la Unión Europea sin fronteras de la que (hasta ahora) disfrutamos. Recuperar el espíritu de Tampere, poner en valor el concepto de la ciudadanía europea, debería ser una cuestión acuciante para poder avanzar en la construcción de un proceso europeo que nació inspirado por valores como la paz, la solidaridad, la democracia y la justicia social. □

NOTAS

1. Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula el «Espacio de libertad, seguridad y justicia».
2. Véase las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999.
3. De hecho, la libre circulación de personas ya era una realidad desde el acuerdo de Schengen de 1985 para los países firmantes del mismo. La creación del área Schengen de libre circulación requería la supresión de las fronteras comunes (interiores) entre los estados signatarios, y la necesidad de armonizar el control de las fronteras externas. Gestionada desde el marco de la cooperación intergubernamental, parecía necesario incorporar esta libertad en el proceso de construcción comunitaria, por lo que el Tratado de Ámsterdam resolvió pasar al primer pilar (comunitario) buena parte de las políticas vinculadas a los asuntos de justicia e interior.
4. Introducción. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere.
5. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Sistema de asilo: hacia un marco común de la UE para el reasentamiento de refugiados

Fragmento del informe «Resettlement of refugees: EU framework», publicado en octubre de 2016 por el Servicio de Documentación del Parlamento Europeo (EPRS). Autora: Anja Radjenovic.

El reasentamiento es una de las opciones disponibles para ayudar a las personas desplazadas y en peligro a que lleguen a Europa de forma segura y legal y puedan recibir protección durante el tiempo que sea necesario. Se trata de una solución duradera, a largo plazo, que incluye la selección y la transferencia de refugiados de un país a otro para su reubicación y asentamiento. Además de brindar protección internacional a los refugiados, su objetivo es también fortalecer la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los países.

Para proceder al reasentamiento de un candidato a asilo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) debe determinar que el solicitante es en verdad un refugiado, de acuerdo con los criterios de la Convención de Ginebra de 1951, y debe establecer que en su caso el reasentamiento sería la solución más apropiada.

El 13 de julio de 2016, en respuesta a la necesidad de reformar del Sistema Europeo Común de Asilo y de establecer una política a largo plazo para mejorar la gestión de la migración, la Comisión presentó una propuesta cuyo objetivo es establecer un marco permanente de procedimientos uniformes y comunes de reasentamiento en todos los países de la UE, que complementaría las actuales iniciativas nacionales y multilaterales.

1,9 MILLONES DE REFUGIADOS EN EL MUNDO

El número de refugiados en todo el mundo continúa aumentando debido a los nuevos y continuos conflictos en Oriente Medio, en el África subsahariana y norte de África y en

Europa oriental. Según el informe de ACNUR sobre las necesidades mundiales de reasentamiento proyectadas para 2017, se estima que más de 1,9 millones de refugiados en todo el mundo necesitarán reasentamiento, lo que representa un aumento del 72% respecto a la necesidad estimada en 2014 (691.000 personas).

Según el informe del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre las tendencias mundiales en 2015, cada vez más países están ofreciendo el reasentamiento o admisión humanitaria (33 Estados han colaborado en 2015, en comparación con 27 en 2014). Mientras que 107.100 refugiados fueron reubicados en 2015, ACNUR estima que «al menos el 10% de los 4,8 millones de refugiados en los países vecinos de Siria necesitarán reasentamiento u otra ayuda humanitaria para trasladarse con seguridad a otros lugares antes de finales de 2018».

Miles de inmigrantes y refugiados que intentan venir a Europa han arriesgado sus vidas emprendiendo peligrosos viajes marítimos para escapar de la persecución, el conflicto, la inestabilidad y la pobreza. La Comisión Europea, en su Agenda Europea de Migración (mayo de 2015), confirmó su intención de presentar un plan de reasentamiento vinculante y legislativo a escala de la UE, más allá de 2016.

¿QUÉ ES EL REASENTAMIENTO?

Según el glosario de asilo y migración de la UE, el reasentamiento se define como la «selección y traslado de refugiados de un Estado en el que han solicitado protección a un tercer Estado que ha aceptado admitirlos como refugiados con residencia permanente. El estatuto otorgado garantiza la protección ▶

contra la devolución y proporciona a un refugiado reasentado y a su familia o dependientes el acceso a derechos similares a los de los nacionales. El reasentamiento también conlleva la oportunidad de convertirse finalmente en un ciudadano del país de reasentamiento».

El procedimiento de reubicación tiene tres objetivos: proporcionar protección internacional a los refugiados, asegurar una solución duradera y fortalecer la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los países. ACNUR se asegurará de que se cumplan las condiciones previas para el reasentamiento.

Aquellos identificados como necesitados de reasentamiento por ACNUR son presentados a los posibles Estados de acogida, que examinan cada caso individual a través de un dossier o mediante una entrevista personal con el solicitante.

REGLAMENTO SOBRE EL FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN (AMIF)

El actual programa de reasentamiento de la UE se define en el artículo 17 del reglamento AMIF: a petición de ACNUR y basándose en la necesidad de protección internacional de una persona, los candidatos son transferidos de un tercer país y establecidos en un Estado miembro donde reciben el estatus de refugiado, de protección subsidiaria o de cualquier otro tipo que ofrezca derechos y beneficios similares a los ciudadanos nacionales, en virtud de la legislación nacional y de la UE. El fondo aporta un total de 3.137 millones de euros para el período 2014–2020. Alrededor del 11% de la financiación se asigna a acciones específicas para apoyar el programa de reasentamiento de la Unión. El fondo presenta un aumento de los incentivos financieros, en comparación con el anterior sistema del Fondo Europeo para los Refugiados (FER). Así, todos los Estados miembros (excepto Dinamarca, que no participa) reciben 6.000 euros por persona reasentada y 10.000 euros si la persona pertenece a una categoría prioritaria por formar parte de un colectivo especialmente vulnerable.

De acuerdo con el reglamento AMIF, el fondo apoyará el establecimiento y el desarrollo de programas nacionales de reasentamiento y de infraestructura y servicios para apoyar esta reubicación, incluidos los centros de tránsito y procesamiento y la realización de procedimientos de selección. Los fondos solo pueden utilizarse para el reasentamiento de personas que ya han sido identificadas como aptas por ACNUR. Los refugiados deben ser reasentados dentro del año natural del respectivo programa anual de AMIF.

Los Estados miembros reciben estos importes cada dos años, sobre la base de sus promesas de contribuciones y de conformidad con las prioridades comunes de reasentamiento de la UE. La Comisión y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) supervisan la ejecución de estas actividades, y esta úl-

tima coordina además las acciones individuales de los Estados miembros en materia de reasentamiento.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron también, para facilitar la nueva Agenda Europea de Migración diseñada por la Comisión, el presupuesto rectificativo n.º 5 para el ejercicio 2015, «respondiendo a las presiones migratorias», que asignó un importe adicional para ese año con arreglo al reglamento AMIF para la ejecución del programa europeo de reasentamiento.

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN Y CONCLUSIONES DEL CONSEJO

El 8 de junio de 2015, la Comisión adoptó una recomendación para crear un plan europeo de reasentamiento, que instaba a los Estados miembros a acoger en los siguientes dos años hasta 20.000 personas que necesitaban protección internacional. El Consejo Europeo de junio de 2015 aceptó, en nombre de una solidaridad y responsabilidad reforzadas en Europa, la participación de los Estados miembros, mediante planes multilaterales y nacionales, en ese reasentamiento de 20.000 personas.

Posteriormente, teniendo en cuenta la recomendación de la Comisión, el Consejo del 20 de julio de 2015 aprobó unas conclusiones comprometiéndose al reasentamiento de 22.504 desplazados fuera de la UE. Los Estados miembros acordaron que tendrían en cuenta las regiones prioritarias, como África del norte, Oriente Medio y el Cuerno de África, y se centrarían en particular en los países en que se aplican los programas de desarrollo y protección regionales de la UE. Los destinos de reasentamiento se distribuyeron entre los Estados miembros y los Estados asociados de Dublín, en conformidad con los compromisos expuestos en un anexo.

COOPERACIÓN UE–TURQUÍA

En la declaración UE–Turquía de marzo de 2016, los Estados miembros acordaron con el país vecino que por cada sirio readmitido por Turquía proveniente de las islas griegas, la UE reasentaría a otro sirio proveniente de Turquía, seleccionado según los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas. También hicieron hincapié en que cualquier nueva petición de reasentamiento estaría sujeta a un acuerdo voluntario similar, hasta un límite de 54.000 personas. Con este fin, el Consejo hizo suya la propuesta presentada por la Comisión el 21 de marzo de 2016 de establecer nuevos destinos para el reasentamiento u otras formas de admisión legal de Turquía, al modificar la Decisión del Consejo (UE) 2015/1601 para trasladar a los solicitantes de protección internacional desde Italia y Grecia. El Consejo adoptó la Decisión (UE) 2016/1754 el 29 de septiembre de 2016. ▶

ACTUAL POLÍTICA DE LA UE

El actual marco de reasentamiento no implica utilizar normas y procedimientos comunes. Se trata sobre todo de una recopilación de programas y procedimientos nacionales o multilaterales existentes y que, en lo que respecta a los refugiados sirios, se aplican ya en 20 Estados miembros. Tampoco existe un calendario establecido por el que deberá concluirse el proceso de reasentamiento, mientras que los Estados miembros varían en la manera de declinar sus programas y prácticas, tales como los criterios de selección, la duración de los procedimientos, la asistencia antes de su salida, las herramientas de integración, el estatus concedido a las personas admitidas, los permisos de residencia o el número de destinos disponibles para el reasentamiento.

Todas las iniciativas desarrolladas hasta ahora se basan en un enfoque voluntario, ya que los Estados miembros y los Estados asociados participantes siguen siendo libres para decidir si emprender o no el reasentamiento. La financiación a través de la AMIF es el principal mecanismo para motivar a los Estados miembros a aumentar sus cuotas de personas acogidas. Según Eurostat, en 2015 había 8.155 personas de terceros países reasentados en la UE, lo que representa un aumento en comparación con los 6.525 en 2014. En todo caso, las cifras aún modestas de reasentamiento en la UE se deben a una variedad de factores, como la falta de capacidad de recepción y de condiciones de alojamiento, la falta de personal en las embajadas de los Estados miembros para hacer frente a la salida de los candidatos a la reubicación y también la falta de voluntad política de los Estados miembros a medida que continuaban llegando personas de manera irregular por la ruta de los Balcanes.

POSICIÓN INICIAL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Ya el 17 de diciembre de 2014, el Parlamento aprobó una resolución en la que subrayaba la necesidad de explorar futuras iniciativas que mostraran buenos ejemplos de reasentamiento y recordó que la financiación de la UE ofrece asistencia a los Estados miembros que están dispuestos a aplicar estos programas. El 29 de abril de 2015, el Parlamento pidió a los Estados miembros en otra resolución que contribuyeran con más recursos para ejecutar los programas de reasentamiento existentes, en particular a aquellos países que aún no han contribuido, y subrayó la necesidad de garantizar un acceso seguro y legal al sistema de asilo de la UE.

El 15 de julio de 2015, la Comisión de Libertades Civiles de la Eurocámara publicó un documento de trabajo sobre el desarrollo de rutas seguras y legales para los solicitantes de asilo y los refugiados en la UE, incluida la política de reasentamiento de la Unión y las correspondientes políticas de integración. El 10 de septiembre de 2015, el Parlamento celebró un debate en sesión plenaria sobre las propuestas de la Comisión para hacer

frente a la afluencia sin precedentes de migrantes y refugiados, en la que destacaba la petición de que los Estados miembros deberían acoger a refugiados de terceros países mediante un programa obligatorio para todos los países. Ese mismo día, el Parlamento aprobó una resolución en la que reconoció que el Consejo Europeo y el posterior Consejo de Justicia y Asuntos de Interior no lograron llegar a un acuerdo sobre ese mecanismo de redistribución vinculante para la reubicación y el reasentamiento de personas.

Los eurodiputados exigieron entonces a la Comisión y a los Estados miembros que crearan un margen presupuestario significativo, con buena disposición tanto en el presupuesto de 2016 como en las disposiciones del marco financiero plurianual para los años siguientes, incluso en el marco de los programas de reasentamiento. El 12 de abril de 2016, el Parlamento aprobó una resolución sobre la situación en el Mediterráneo y la necesidad de ofrecer una visión holística de la UE en materia de migración, en la que reiteró que la Unión necesita un enfoque legislativo vinculante y obligatorio para el reasentamiento. Exigió de nuevo un programa permanente de reasentamiento en toda la Unión, debiendo proporcionar el desplazamiento a un número significativo de refugiados en relación con el número total de solicitantes que buscan protección en la Unión y teniendo en cuenta la necesidades globales de reasentamiento publicadas anualmente por ACNUR.

PROPUESTA ACTUAL: MECANISMO PERMANENTE

Finalmente, el 13 de mayo de 2015, la Comisión publicó su Agenda Europea de Migración, en la que menciona por primera vez la posibilidad de constituir un sistema de reasentamiento permanente, más allá de los compromisos puntuales para superar la situación de emergencia de 2016. Al mismo tiempo que se preparaba la propuesta para un programa permanente de reasentamiento, la Comisión elaboró cinco informes para evaluar las acciones de todas las partes interesadas, para cumplir las recomendaciones formuladas y con el fin de acelerar la aplicación de los planes de reasentamiento (de un país tercero donde llegó inicialmente el solicitante a cualquier otro país que lo acepte) y reubicación (desplazamiento intraeuropeo, de un Estado miembro a otro, dentro de las fronteras comunitarias).

El 13 de julio de 2016, la Comisión presentó una propuesta legislativa por la que se establecía un marco comunitario de reasentamiento. Su objetivo es crear una política europea común de reasentamiento con un marco permanente y procedimientos comunes. La propuesta complementaría los actuales programas multilaterales y nacionales existentes mediante el establecimiento de normas comunes para toda la UE sobre la admisión de personas de terceros países, los procedimientos en el proceso de reasentamiento o reubicación, los tipos de estatus que deben conceder los Estados miembros, los procedimientos de toma de decisiones para la aplicación del programa y el ▶



© Olmo Calvo

apoyo financiero a los esfuerzos de reasentamiento de los Estados miembros.

El reasentamiento se define como «la admisión de nacionales de terceros países y apátridas que necesitan protección internacional de un tercer país al que se hayan desplazado o en el que hayan sido desplazados al territorio de los Estados miembros, con el fin de concederles protección internacional». En comparación con el actual reglamento del AMIF, la definición incluye, por tanto, el nuevo elemento de las personas desplazadas también internamente.

El marco se aplicará sobre la base de un plan anual de reasentamiento de la UE, adoptado por el Consejo a propuesta de la Comisión, determinando el número total máximo de personas que deben ser reasentadas y el número de personas que cada Estado miembro debe reasentar dentro de este total. El plan anual también incluye prioridades geográficas generales.

De aprobarse la propuesta, la Comisión, basándose en dicho plan, establecería planes de reasentamiento específicos de la UE que incluirían una justificación detallada del régimen, el número preciso de personas que se han de reasentar, la especificación de terceros países o regiones geográficas a partir de las cuales se realizará el reasentamiento, una descripción de los grupos aptos para el reasentamiento, la fecha de inicio y la duración de cada régimen, así como el procedimiento de reasentamiento aplicable. La propuesta incluye también motivos de exclusión de nacionales de terceros países o de apátridas del régimen de reasentamiento, incluidos los que «han permanecido irregularmente, han entrado irregularmente o han intentado entrar irregularmente en el territorio de los Estados miembros durante los cinco años anteriores al reasentamiento».

Cuando se especifiquen las regiones o países terceros a partir de los cuales se llevará a cabo el reasentamiento, el nuevo sistema tendrá en cuenta, entre otras cosas, la cooperación efectiva de terceros países con la UE en el ámbito de la migración y el asilo (especialmente los esfuerzos de un tercer país para reducir el número de inmigrantes irregulares que llegan a la UE desde su territorio, su cooperación en materia de retorno y readmisión y su aumento de la capacidad de recepción y protección).

El nuevo programa permitirá, en el caso de aprobarse, dos tipos de procedimientos estándar de reasentamiento: ordinario y acelerado. Según el procedimiento ordinario, los Estados miembros identificarán a los nacionales de terceros países o apátridas en un tercer país y determinarán si están comprendidos en el ámbito de un plan de reasentamiento específico. Con una decisión positiva, pueden conceder a esas personas el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria. El procedimiento acelerado se utiliza en caso de motivos humanitarios específicos o necesidades urgentes de protección jurídica o física que justifiquen la rápida admisión de nacionales de terceros países o apátridas en el territorio de un Estado miembro. Las

personas gozan del estatuto de protección subsidiaria y deben poder solicitar protección internacional una vez que hayan sido admitidas en un Estado miembro.

Los Estados miembros tendrían todavía derecho a 10.000 euros del presupuesto de la UE por cada persona que reasienten mediante el programa común de reasentamiento de la Unión. Los reasentamientos en el marco de los regímenes nacionales no serán financiados por el presupuesto de la UE.

La propuesta no prevé una clave de distribución, como se intentó establecer en la recomendación de la Comisión de junio de 2015. Los Estados miembros decidirán ahora cuántas personas se reasentarán cada año. A efectos de la aplicación de los programas de reasentamiento anuales y específicos, la Comisión y el Consejo deberían tener en cuenta las deliberaciones del Comité de Alto Nivel de Reasentamiento, integrado por representantes de las instituciones de la UE y de los Estados miembros. Podrá invitarse a participar a organizaciones como ACNUR, la OIM y la futura agencia europea de asilo. La propuesta no especifica la cifra de reasentamientos ni las regiones o terceros países desde los que se llevará a cabo el reasentamiento.

Además, se amplían las categorías de reasentamiento normalmente realizadas a través de la remisión de ACNUR, incluyendo personas con vulnerabilidad socioeconómica y personas con vínculos familiares con nacionales de terceros países, apátridas o ciudadanos de la Unión que residan legalmente en un Estado miembro.

Esta última propuesta legislativa (COM [2016] 468) se presentó formalmente el 13 de julio de 2016. Corresponde al procedimiento legislativo ordinario (2016/225 [COD]). En el Parlamento Europeo, la propuesta de ley ha sido asignada a la Comisión de Libertades Civiles y –al cierre de esta edición– el dossier está a la espera de debate en comisión parlamentaria antes de que el ponente elegido (el eurodiputado sueco de Izquierda Unitaria, Malin Björk) emita un primer proyecto de informe, que será más tarde sometido a su votación en primera lectura por la Eurocámara. ▣

Terrorismo, Schengen y seguridad interior

CAMINO MORTERA-MARTÍNEZ

Es investigadora en el Centre for European Reform y su representante en Bruselas. Trabaja en Justicia y Asuntos de Interior, con un enfoque particular sobre la migración, la seguridad interior, el derecho penal y la cooperación policial y judicial.

El 14 de junio de 1985, representantes de cinco países europeos (Bélgica, Francia, Países Bajos, Luxemburgo y la entonces República Federal Alemana) se reunieron a bordo del barco Princesa Marie Astrid para firmar un acuerdo histórico. El Tratado, al que se le dio el nombre de Schengen por ser la ciudad más cercana al lugar donde se encontraba anclado el barco, abolía las fronteras internas entre los países firmantes. La elección del lugar no fue casualidad: como casi todos los grandes hitos de la historia de la Unión Europea, la firma de Schengen estuvo cargada de simbolismo. El barco atracó en medio del río Mosela, justo en el centro del triángulo ficticio que une Francia, Bélgica, Países Bajos y Alemania. Schengen, una pequeña ciudad luxemburguesa de poco más de 4.000 habitantes se convirtió así en el símbolo de la Europa que estaba por venir: una Europa sin fronteras, que avanzaba, lenta pero segura, hacia una unión monetaria, política y casi hasta espiritual. Pocos pensaban que, 30 años después, Schengen, la niña bonita de la integración europea, se convertiría en uno de sus peores dolores de cabeza.

El Tratado de Schengen, inicialmente un acuerdo intergubernamental que se aplicaba solo a los países firmantes, se convirtió en Derecho comunitario en 1997, con el Tratado de Ámsterdam. A partir de la entrada en vigor del Tratado, en 1999, el acuerdo Schengen y todos los instrumentos legislativos que lo articulaban pasaron a formar parte del acervo (*acquis*) comunitario, de forma que su gestión pasó (al menos parcialmente) de manos de los gobiernos a las instituciones europeas, confiéndole también al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ciertas facultades de control jurisdiccional del mismo. En los casi 15 años que habían pasado desde la firma del Tratado inicial hasta su reconocimiento como parte esen-

cial de la Unión Europea, el espacio Schengen había cambiado bastante: por un lado, se extendía ahora a 13 países, los cinco iniciales, más Italia, España, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia. El Reino Unido e Irlanda, que ya eran parte de la UE, decidieron quedarse fuera de Schengen y aun lo están. Por otra parte, la abolición de las fronteras internas requería, cada vez más, medidas «compensatorias», es decir, un refuerzo de las fronteras externas y un avance en la cooperación judicial y policial. Los años 80, 90 y el primer lustro de los 2000 fueron una época dorada para los asuntos de Justicia y Seguridad Interna (JAI en sus siglas en francés) de la Unión Europea. Se estableció un código común de fronteras Schengen, se adoptaron medidas destinadas a conformar una política de inmigración y asilo común, se crearon agencias tan importantes como Europol y Eurojust. En la época de precrisis financiera, la bonanza económica mundial también beneficiaba al Mercado Común, cuyo funcionamiento era en gran parte facilitado por la ausencia de controles fronterizos entre países. Los atentados de Nueva York, Madrid y Londres no hicieron más que reforzar la idea de que más cooperación policial y judicial era necesaria. Nadie ponía en tela de juicio el sacrosanto principio de libertad de movimiento dentro de la Unión; ni, muchísimo menos, el más que conveniente abandono de los puestos fronterizos que hacían que los europeos, desde la generación Erasmus a aquella que nació justo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, se sintieran como en casa, fuera en París, Roma o Estocolmo. La llegada del euro, en 2001, contribuyó a este sentimiento de euforia.

Las cosas empezaron a cambiar en el año 2004, cuando la UE pasó de 15 a 25 miembros, con la adhesión de Chipre, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. La mayoría de estos ▶

SCHENGEN SE EXTIENDE SOBRE UN TERRITORIO DE CUATRO MILLONES DE KILÓMETROS CUADRADOS, Y ABARCA UNA POBLACIÓN DE 400 MILLONES DE PERSONAS. EL ESPACIO SCHENGEN CUENTA CON 7.721 KILÓMETROS DE FRONTERAS TERRESTRES Y 42.673 KILÓMETROS DE FRONTERAS MARÍTIMAS; EXISTEN UNOS 1.800 PASOS FRONTERIZOS.

países tuvieron que llevar a cabo extensas reformas para poder formar parte del espacio Schengen. En 2007, Bulgaria y Rumanía pasaron también a formar parte de la UE. Croacia lo hizo en 2013, elevando el número de socios a 28.

La estructura de Schengen es compleja para el observador casual. A pesar de que todos los Estados que acceden a la UE están obligados a unirse también a Schengen, no todos los «nuevos» países lo han hecho, puesto que Bruselas considera que aún no cumplen los requisitos técnicos. A su vez, Schengen permite la entrada de países que no son miembros de la UE. De esta forma, el espacio Schengen agrupa ahora mismo a 26 Estados (todos los de la UE, excepto Bulgaria, Chipre, Croacia, Irlanda y Rumanía; y los extracomunitarios Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza). Schengen se extiende sobre un territorio de cuatro millones de kilómetros cuadrados, y abarca una población de 400 millones de personas. El espacio Schengen cuenta con 7.721 kilómetros de fronteras terrestres y 42.673 kilómetros de fronteras marítimas; existen unos 1.800 pasos fronterizos. Muy lejos de las cifras modestas de aquel primer acuerdo de mediados de los años 80.

Un espacio tan extenso obviamente requiere leyes, financiación y personal. Pero sobre todo, el éxito de un experimento tan arriesgado como el de abolir los controles entre países que no son tan parecidos como podría pensarse, depende de la capacidad de los gobiernos de formular una política común de seguridad. Y esto ha resultado casi tan complicado como la puesta en marcha de una política económica común. Como el euro, Schengen se convirtió en un símbolo de lo que significaba ser europeo. Y como en el caso del euro, los arquitectos de Schengen pensaron que el símbolo sería suficiente para salvaguardar los obstáculos creados por la falta de acuerdo sobre las estructuras que, se supone, deberían sostener dicho símbolo. Ni la moneda única ni el espacio europeo sin fronteras han conseguido salir indemnes cuando sobrevino el primer «shock» externo. En el caso del euro, el sueño de mantener una moneda única sin el respaldo de una unión fiscal y bancaria se derrumbó al mismo tiempo que caía Lehman Brothers. Schengen, por su parte, ha demostrado ser un esquema imperfecto para hacer frente a fuertes presiones migratorias, el auge de un populismo antieuropeo, o los problemas de seguridad planteados por nuevos fenómenos como el de los llamados combatientes extranjeros.

Debido a la excepcional llegada masiva de refugiados en 2015 —más de un millón por mar y miles más que atravesaron las fronteras a pie o en tren—, varios países europeos reestablecieron controles internos en vigor (una medida también excepcional y transitoria, justificada por razones de seguridad y orden público).

Los recientes atentados terroristas no han contribuido a mejorar la imagen de la Unión Europea. En mayo de 2014, Mehdi Nemmouche, un terrorista vinculado al Estado Islámico (EI), abrió fuego indiscriminadamente en el Museo Judío de Bruselas, matando a cuatro personas. En enero de 2015, los hermanos Chérif y Saïd Kouachi entraron en la sede de la revista satírica *Charlie Hebdo* en París, y asesinaron a doce de sus trabajadores. El atentado fue reivindicado por al-Qaeda en el Magreb islámico. En noviembre de ese mismo año, ocho terroristas, miembros del Estado Islámico, asesinaron a 130 personas en las calles de París. Unos meses después, en marzo de 2016, tres terroristas suicidas se hicieron estallar en el metro y el aeropuerto de Bruselas, matando a 32 personas e hiriendo a cientos más. El 14 de julio de 2016, un individuo atropelló mortalmente a 86 personas durante las celebraciones del día nacional de Francia en Niza. El Estado Islámico reclamó posteriormente la responsabilidad del ataque. Además de su brutalidad, estos atentados tienen un elemento en común: todos los terroristas implicados eran ciudadanos europeos que gozaban de libertad de movimiento entre países miembros de la Unión. Muchos de ellos aprovecharon esta circunstancia: Nemmouche, de nacionalidad francesa, fue arrestado en Marsella cuando el autobús en el que viajaba, procedente de Ámsterdam, fue parado por la policía. Los hermanos Kouachi adquirieron parte de su arsenal en Bruselas. Salah Abdeslam, el único terrorista de los atentados de París que no murió en los mismos, viajó de la capital francesa a Bruselas la noche del ataque sin ser arrestado. La policía gala paró su coche tres veces, pero no tomaron medida alguna ya que la información proporcionada por la policía belga (Abdeslam es un ciudadano belga) no le describía en ningún momento como un terrorista. Al menos otro de los implicados en los atentados de París había sido deportado de Turquía a los Países Bajos, desde donde viajó clandestinamente a Bélgica. Ni la policía belga ni la holandesa parecen haber compartido información sobre este sujeto. Uno de los sospechosos de los atentados de Bruselas es un ciudadano sueco con conexiones con la célula terrorista belga que llevó a cabo el ataque en el aeropuerto y ▶



Soldados belgas custodiando el Parlamento Europeo, noviembre 2015

la estación de metro. Al menos dos integrantes de esta célula recibieron entrenamiento en Siria, a donde viajaron sin ser detectados.

Está claro que Europa tiene un problema. Tanto Europol como el Coordinador europeo de la lucha contra el terrorismo, el belga Gilles de Kerchove, llevan dos años alertando de la amenaza sin precedentes que el retorno de yihadistas europeos supone para la Unión. El reto del terrorismo no es nuevo para la Unión Europea. En España, no hace falta que nos recuerden lo que es vivir bajo la amenaza constante de un ataque terrorista y lo mucho que ello puede condicionar el devenir político de un país. España ha sido, y sigue siendo, uno de los Estados miembros líderes en la lucha contra el terror en Europa. Dada nuestra experiencia con ETA, somos, junto con británicos, franceses y belgas, uno de los principales impulsores de una política común de lucha antiterrorista. París, Londres, Madrid y Bruselas están detrás de muchas de las medidas adoptadas por la UE en los últimos años, como la orden europea de detención y entrega, la decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo (que pronto se convertirá en directiva), o el establecimiento de la unidad antiterrorista de Europol.

Todas estas medidas, adecuadas para luchar contra el «viejo terrorismo» de ETA y otros grupos separatistas, e incluso contra el «nuevo terrorismo» de al-Qaeda, han demostrado ser insuficientes para hacer frente a lo que se puede calificar como un «nuevo nuevo terrorismo»: el del Estado Islámico. El EI resulta de una escisión de al-Qaeda, debido a divergencias entre Ayman al-Zawahiri, líder de al-Qaeda tras la muerte de Osama bin Laden, y Abu Bakr al-Baghdadi, quien decidió autoproclamarse califa de un supuesto Estado Islámico en 2014, llevando a la escisión de una facción de al-Qaeda y a la

creación de un nuevo grupo terrorista. El EI tiene, como es obvio, muchos puntos en común con al-Qaeda: ambos grupos terroristas luchan por imponer la sharia, o ley islámica y su percepción de la historia y la geopolítica se basa en una lucha constante entre el islam y el mundo occidental, representado por Estados Unidos y Europa. Sin embargo, las diferencias entre uno y otro grupo terrorista determinan su *modus operandi* en Europa, así como la respuesta que los gobiernos occidentales han articulado para hacerles frente. Al-Qaeda contaba con un líder carismático (bin Laden) con un amplio poder adquisitivo y una gran capacidad de liderazgo. Bin Laden se movía en la clandestinidad, tras haber sido expulsado de Arabia Saudí y Sudán. El cuartel general de al-Qaeda estaba en una cueva de Tora-Bora, en las montañas de Afganistán. Por su parte, el liderazgo del Estado Islámico es mucho más difuso, y el «califa» al-Baghdadi tiene una presencia mucho menos magnética que bin Laden. La diferencia fundamental es, sin embargo, que el Estado Islámico ha sido capaz de conquistar territorios y establecer una especie de Estado paralelo en Siria e Iraq. El caos de Siria ha permitido al EI establecer campos de entrenamiento fácilmente accesibles. Al-Baghdadi es también mucho menos escrupuloso en su gestión de la organización que bin Laden: el EI es mucho menos jerárquico que al-Qaeda, y también mucho mejor en el uso de las redes sociales como instrumento de propaganda y captación. Todos estos factores han contribuido a la emergencia de ese «nuevo nuevo terrorista»: el occidental desarraigado con acceso a Internet y ansias de pertenecer a un grupo, que consigue, con una infraestructura y apoyo mínimos, llevar a cabo grandes matanzas en su país de origen o en uno vecino. Algunos, los más aventureros, llegan a viajar a Siria para recibir entrenamiento. Pero ya no hace falta rito de iniciación alguno para convertirse en un soldado de la yihad: a veces, no se necesitan ni armas, como demostró el atentado de Niza. ▶

SIN UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD (Y ESO INCLUYE UNA ESTRECHA COLABORACIÓN ENTRE POLICÍAS Y SERVICIOS DE INTELIGENCIA DE TODA EUROPA), SCHENGEN PODRÍA LLEGAR A TENER LOS DÍAS CONTADOS.

La Unión Europea se enfrenta a un problema complejo, que ya no es solo una cuestión de seguridad. El problema de los combatientes extranjeros y de los yihadistas europeos en general es mucho más amplio y toca temas tan sensibles como el de la libertad de movimiento en Europa, la integración de los inmigrantes o los valores culturales de la Unión, en un momento en el que el proyecto europeo está en grave peligro por culpa de la crisis del euro, el auge del populismo, la crisis de los refugiados y el Brexit. Por el momento, la UE está centrada en reforzar el control de sus fronteras exteriores y recopilar más información acerca de las actividades de sus ciudadanos. Hay que recordar que las competencias de Bruselas en el tema son limitadas, ya que los Tratados indican que la seguridad nacional está en manos de los Estados miembros. Europa solo actuará en aquellos casos necesarios para combatir el terrorismo transfronterizo.

El énfasis sobre el control de fronteras externas es una buena noticia, si se lleva a cabo con sensatez. No se trata de levantar muros, ni de poner micrófonos en cada rincón, sino de utilizar los medios existentes (como el Sistema de Información de Schengen, la infrautilizada base de datos europea que contiene información sobre sospechosos y delincuentes; o las bases de datos Prüm, sistemas nacionales interconectados que permiten cotejar huellas dactilares y otros datos biométricos) de forma inteligente. La propuesta de la Comisión Europea de verificar los pasaportes de los europeos que entren o salgan de Schengen (algo que aún no se hace de manera sistemática) es un paso en la buena dirección. Pero una base de datos solo es útil si las autoridades competentes registran la información pertinente. Y aquí aún queda mucho camino por andar: tanto las policías de los Estados miembros como sus mucho más reticentes agencias de inteligencia son reacias a compartir toda la información de la que disponen, muchas veces por miedo a que dicha información no sea gestionada de manera correcta por las autoridades de otro país. Aunque la cooperación bilateral en materia de seguridad funciona muy bien en algunas partes de Europa (la cooperación franco-española suele ponerse como ejemplo), en otras deja mucho que desear (no hay más que recordar la fallida colaboración de las autoridades belgas y francesas durante los atentados de París y Bruselas). Los últimos acontecimientos nos demuestran que una buena cooperación no es cuestión de idioma (Francia y Bélgica comparten el mismo idioma, lo que debería hacer su colaboración más fácil que entre París y Madrid) sino una combinación de

confianza, experiencia y, en algunos casos, mucha diplomacia. Lo que está claro es que los países de la UE no pueden continuar con este experimento *ad infinitum*: sin una política común de seguridad (y eso incluye una estrecha colaboración entre policías y servicios de inteligencia de toda Europa), Schengen podría llegar a tener los días contados.

Quizás más peliagudo es el tema de la radicalización. En este apartado, la UE cuenta con una red europea anti-radicalización, y también financia una serie de iniciativas a nivel estatal. Pero aquí, poco puede hacer Bruselas (al menos como capital de la UE; Bruselas como ciudad, sin embargo, podría hacer bastante más, como se puso de manifiesto este pasado año). Luchar contra la desesperanza, el desarraigo y el vacío que lleva a jóvenes supuestamente integrados en sociedades occidentales a luchar por causas tan ajenas a su realidad como el conflicto de Siria es tarea de los gobiernos, sobre todo autoridades locales, como muestra el artículo del alcalde Bart Somers en las páginas de este libro, y las sociedades europeas. No es casualidad que los problemas se encuentren casi siempre en países con un pasado colonial. No es exagerado decir que Europa está pagando el precio de sus propios errores en política exterior, desde una torpe colonización (y una no más acertada descolonización) hasta los errores cometidos en la gestión de los conflictos libio y sirio.

El reto de las sociedades europeas es, ahora, aprender a luchar contra el terrorismo sin dismantelar el Estado de derecho. Para un español, tan receloso de la idea de sacar los tanques a la calle, la presencia continua de soldados en las plazas de París o Bruselas puede resultar chocante. Pero para muchos europeos, la vigilancia constante del ejército se ha convertido en su nueva rutina. A pesar de que la militarización de los espacios civiles tiene más de disuasión que de solución real (tal y como demuestra el atentado de este julio en Niza), no parece que las grandes capitales europeas vayan a cambiar de estrategia en el corto o medio plazo. Así, el gran desafío para la Unión Europea es ahora cómo derrocar al terrorismo islamista sin pasar por la aparentemente necesaria casilla del populismo. El miedo y la inseguridad nunca han sido buenos consejeros. Los europeos lo saben bien. Esperemos, por el bien de la Unión Europea, que sus ciudadanos, y sobre todo sus políticos, sigan gozando de buena memoria. □



París tras los atentados del 13 de noviembre de 2015

Apuntes de una experiencia local: cómo evitar la radicalización

BART SOMERS

Máster en Leyes (Universidad Católica de Lovaina). Alcalde de Mechelen (Malinas, Bélgica) desde 2001. Vicepresidente de ALDE en el Comité de las Regiones (Unión Europea) desde 2014. Diputado regional en el Parlamento de la Región de Flandes (2004-2007 y desde 2014). Presidente del Grupo Open Vld en el Parlamento regional de Flandes desde 2014. Primer ministro del Gobierno Regional de Flandes (Bélgica) (2003-2004).

El 22 de marzo de 2016 es una fecha que quedará grabada ya para siempre en la memoria de todos los belgas. Tampoco nosotros pudimos escapar. Después de los atentados de París, también nos tocaba a nosotros. Los atentados perpetrados en Zaventem y en las estaciones de metro de Bruselas trastocaron el país y trajeron el caos y la incredulidad. Pero en momentos tan cruciales no podemos recurrir a nuestra primera reacción primaria: el miedo.

Como dijo un día el presidente Roosevelt en su discurso inaugural: «A lo único que tenemos que tener miedo es al propio miedo».

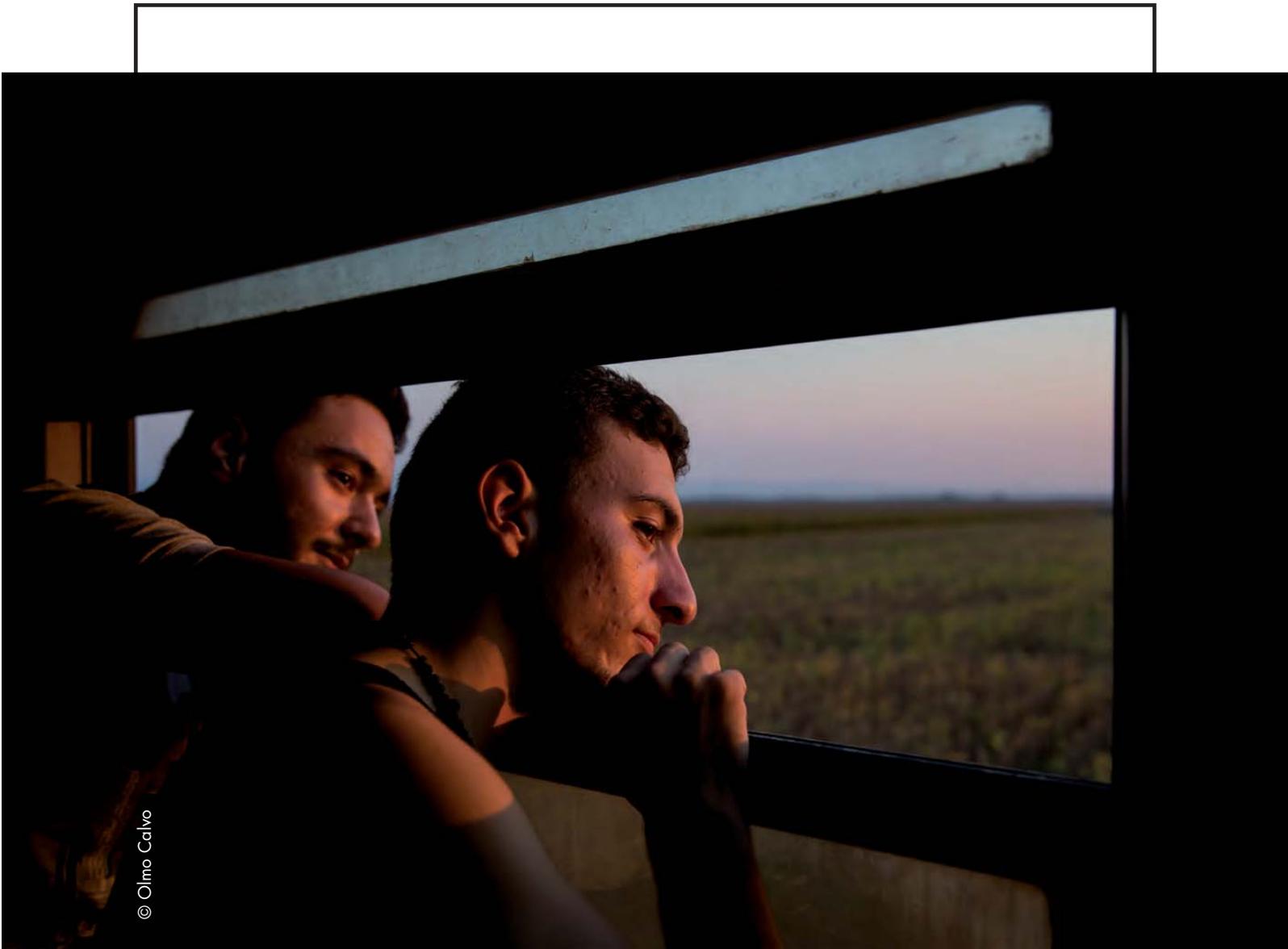
Es en ese enfoque en el que me baso para intentar orientarme. Estoy firmemente convencido de que en los momentos de incredulidad y crisis no debemos recurrir al lenguaje más osado y cruel. Lo que se necesita en esos momentos es estabilidad, empatía y reconciliación. Evidentemente, con ello no estoy diciendo que se deba aplicar una política laxista ni optar por el *laissez faire*. Siempre que se pueda debemos actuar con firmeza y coherencia, pero nunca a costa de nuestros principios democráticos. Nosotros mismos no debemos tirar sin más por la borda los valores que ellos están atacando. La igualdad, la separación entre Iglesia y Estado y el Estado de derecho son todos ellos principios cruciales para la sostenibilidad de nuestra sociedad.

Y ese es precisamente el quid de la cuestión. Hay jóvenes que han crecido en esta sociedad que se afilian al Estado Islámico (EI). El EI, un régimen totalitario que tiene como objetivo poner fin a este pilar democrático. ¿Cómo es posible? ¿Por qué se puede reclutar a esos jóvenes? ¿Qué hace que su crueldad

sea tan atrayente? ¿Cómo se puede crecer aquí y a pesar de ello estar en contra de nuestra sociedad? Por aquí es por donde hay que empezar: hay que reconocer y admitir que se trata de nuestros jóvenes. En muchos casos son ya hijos de la tercera generación que han crecido, vivido e ido a la escuela en nuestro propio territorio. Y a pesar de todo... esta situación nos obliga a contemplarnos también a nosotros mismos.

Todas las políticas en materia de radicalización deben centrarse precisamente en el aspecto preventivo. Más vale prevenir que curar. La desradicalización cuesta no solo mucha energía, sino también mucho tiempo y dinero. Los entes locales son los que cuentan con los instrumentos más eficaces para prevenir. Desde esa perspectiva local se observa que todo empieza por un proceso de aislamiento, lo que muestra que la radicalización presenta características muy similares a las del reclutamiento por parte de las sectas. De ahí que no estemos ante un solo tipo de jóvenes radicalizados. Distintas personas pueden radicalizarse de distintas formas. Algunas lo hacen en muy poco tiempo, para otras se trata de un proceso muy lento que puede durar varios años. Sin embargo, el rasgo que siempre se repite es ese mismo proceso de aislamiento. Primero se distancia uno de los amigos no musulmanes. Después, de los amigos musulmanes, porque no siguen la versión correcta de su credo. Por último, de la familia, los amigos, el padre y la madre. Una vez que alguien está obnubilado por una idea es difícil apartarle de ella. Ese proceso de aislamiento dificulta aún más llegar a esas «víctimas».

En un mundo con tanta oferta, diversidad y confusión, una visión simplista y maniqueísta puede ser atrayente, y el ofrecimiento de los extremistas de transformarles de ceros a la izquierda a héroes despierta un interés considerable. De ahí la ▶



© Olmo Calvo

importancia de frenar este proceso en una fase temprana. Al principio, algunos de mis colegas decían: «vamos a dejarles que luchen en Siria, así nos libramos de ellos». Creo que en la actualidad ya nadie puede defender ese punto de vista. Para la sociedad supone una pérdida que sus ciudadanos se vayan. Los que cometen atentados aquí son nuestros propios ciudadanos. Por consiguiente, nos incumbe la responsabilidad de arremeter contra esas redes. Los entes locales cuentan con instrumentos imprescindibles para elaborar una política de desradicalización firme y preventiva, obrando en pro de una sociedad incluyente en la que todos y cada uno de nosotros seamos ciudadanos de primera categoría y en la que exista espacio suficiente para la identidad de cada cual. Y creando una red que desmonte esa visión simplista y maniqueísta.

Soy el alcalde de mi ciudad desde hace más de 15 años. Cuando salí elegido por primera vez, Malinas era una ciudad problemática, un lugar en el que reinaba la ley del más fuerte. Éramos la ciudad más sucia de Flandes y teníamos uno de los porcentajes más elevados de pobreza infantil. La ciudadanía no puede existir sin la seguridad. En algunos barrios, un par de individuos decidían lo que se podía o no se podía hacer. El resto de los habitantes no podía decir nada. Prevalecía la ley de la jungla. La conversión de algunos barrios en guetos genera una sensación no sólo de anarquía sino también de rechazo y alienación. Cuando surgen zonas grises, barrios en los que deja de funcionar el Estado de derecho, que se degradan y en los que imponen su ley los traficantes de droga, se crea una infra-sociedad que constituye el terreno ideal de reclutamiento para la antipolítica. Cuando se crece en un entorno así, los vínculos con el Estado son unilateralmente negativos y el sentimiento de ciudadanía queda muy lejano. Un entorno en el que reina la alienación parece ser suficientemente importante, pero no una condición exclusiva, para proceder a la radicalización. Por ello, la política municipal también debe ocuparse de la seguridad y de proteger a los más débiles. Para atajar la radicalización es necesario invertir en los barrios problemáticos. Si la calle pertenece a los delincuentes, después de ellos vendrán los radicales. Considero que la teoría de las ventanas rotas, según la cual la delincuencia comienza cuando se rompe una ventana y no se hace nada ni se castiga al culpable, se ajusta correctamente a este caso. La pasividad hace que se destruyan más ventanas, que irán seguidas de grafiti, vertidos ilegales, vandalismo, molestias, etc. Por ello, es importante crear un clima en el que todas las personas puedan medrar, en el que se restablezca el Estado de

derecho y en el que deje de aplicarse la ley del más fuerte. Esta idea ha funcionado tras muchos años de esfuerzos e inversión en las fuerzas policiales. Hemos pasado de ser la oveja negra de la familia a ser uno de los mejores alumnos de Flandes. En estos años la delincuencia callejera en Malinas ha disminuido más de un 75%. Año tras año se ha constatado en las investigaciones cómo volvía la confianza de los habitantes de Malinas en su ciudad y su orgullo por ella. Esto es necesario para poder crear la plena ciudadanía en todos los estratos de la población.

Esa ciudadanía también se manifiesta en la medida en que las personas puedan vivir unas con otras. «Con» otras, no al lado de otras. Una sociedad incluyente es el segundo pilar crucial. Malinas es una ciudad muy diversa en la que viven personas de más de 128 nacionalidades diferentes. Hace un año celebramos esa diversidad con una fiesta por los «50 años de migración», para la que instalamos en el centro de la plaza del mercado 120 fotos inmensas de ciudadanos procedentes de todo el mundo. Son pequeñas acciones que contribuyen a crear un clima de aceptación y convivencia. Con ello no pretendo decir que nunca haya problemas. No sería realista afirmarlo. Porque para ello se necesitan adaptaciones. Por ambas partes. Todos vivimos en una nueva realidad multicultural. Aunque Jan pertenezca a una familia que vive desde hace muchas generaciones en Malinas, y Alí, en la casa de al lado, pertenezca ya a la tercera generación, todos nosotros somos la primera generación de ciudadanos de un Malinas multicultural.

Esa sociedad incluyente es el aglutinante que permitirá establecer redes sólidas, que son las que se necesitan para poder intervenir a tiempo. Solo se puede luchar contra el proceso de aislamiento si existe un entramado social firme. Por otra parte, la radicalización siempre es personal y local. Este nivel local es también el único nivel en el que se puede ejercer una lucha eficaz. Para ello, las autoridades necesitan gozar de confianza ciudadana, porque necesitarán información de sus habitantes. Y necesitan a las personas que notan cosas sospechosas y se atreven a comunicarlo. Suelo poner de ejemplo a un entrenador de boxeo, de origen extranjero, además, que vive y trabaja en mi ciudad. Este hombre salió de la cárcel hace unos años y decidió cambiar radicalmente de vida. Ahora trabaja en un club de boxeo para niños y jóvenes de ambos sexos en el que se esfuerza por fomentar la disciplina y la perseverancia, pero también los buenos resultados escolares. Tiene mucha autoridad y credibilidad en la calle y eso funciona. De esta forma responsabiliza ▶



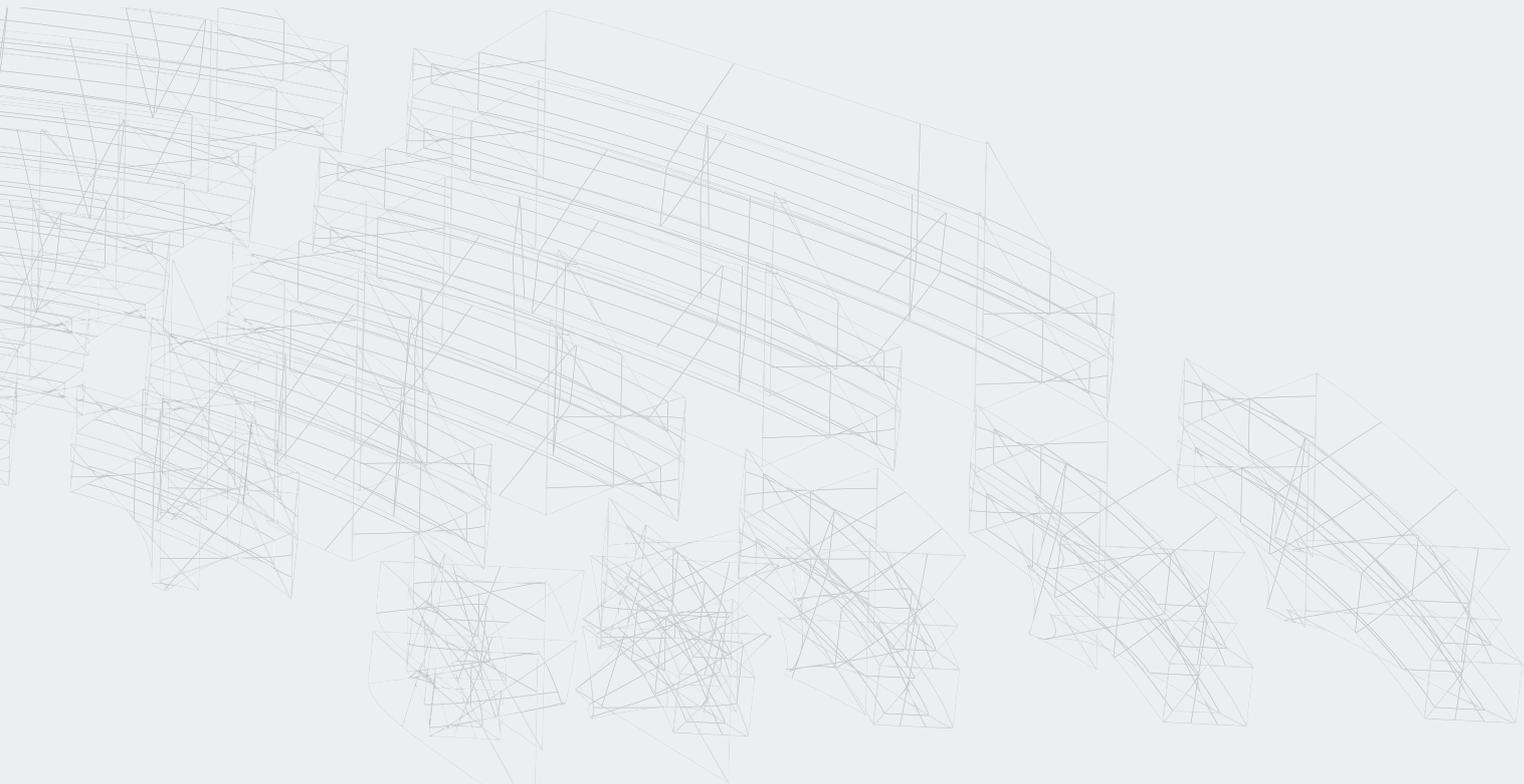
Europe à cœur, escultura de Ludmilla Tcherina en la sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo

a los niños que no obtienen buenos resultados escolares, los encarrila y les prohíbe acudir a los entrenamientos mientras no mejoren esos resultados. Ya ha conseguido impedir que tres jóvenes se marcharan a Siria. La sociedad necesita a personas como él: modelos de referencia, personas que tiendan puentes. Ya se trate de un profesor, una hermana, un padre, un entrenador o un amigo, ese entramado, ese control y forma de apoyo social, que percibe los síntomas en una fase temprana y da la voz de alerta, son vitales. Al fin y al cabo, son nuestros ojos sobre el terreno. La tarea de las autoridades locales en este ámbito también es crucial. Es necesario que haya confianza en una autoridad incluyente que hable con empatía y no con un lenguaje bélico. Recurrir a ese lenguaje no hace sino exacerbar la tendencia a la segregación que nos lleva a todos al abismo.

Pero el sentimiento de pertenecer a la sociedad y la ciudadanía también se genera invirtiendo en viviendas dignas, en zonas verdes de calidad, en buenas escuelas, en empleo. Las personas deben poder sentirse orgullosas del barrio en el que viven, tener la sensación de que también forman parte de la sociedad. En este aspecto también es crucial la función de los entes locales a través de las inversiones en infraestructuras sociales, pero aún más de la creación de la igualdad de oportunidades. Este es el tercer pilar para los entes locales: una política firme y coherente contra la exclusión y la discriminación. No sólo porque forma parte de nuestros principios fundamentales europeos sino también porque lo contrario dificulta la ascensión social. Esta ascensión es necesaria para seguir capacitando a las personas. No hay una relación directa entre exclusión y discriminación, pero la probabilidad de alienación es mayor en los barrios o grupos desfavorecidos. Y ello facilita la enemistad hacia el Estado y la sociedad en la que se vive, lo que permite a los extremistas reclutar más fácilmente. La discriminación es una maldición que debe superarse.

Además, es importante comprender que se trata de una lucha ideológica, una lucha entre un régimen totalitario y un régimen democrático. El primero no respeta los valores humanos, el segundo ha sido creado en base al respeto de ellos. No se trata de un conflicto religioso. En realidad, el islam está secuestrado por un régimen totalitario. Una vez que se sabe esto, se sabe también que se trata más bien de una lucha por los cerebros y los corazones de las personas. Por ello es tan decisiva la credibilidad del Estado. *Walk your talk*: practica lo que predicas. Hoy en día vivimos en un mundo paradójico en el que se pretende defender nuestras libertades limitándolas. De esa manera caemos directamente en la trampa del EI, que precisamente aspira a reforzar esa polarización. Quiere que veamos «al otro» como alguien que no pertenece a nuestra sociedad. De esa manera se les margina y se les pone entre la espada y la pared. Y al otro lado de esa pared está el EI preparado para acogerles con los brazos abiertos. La mejor prevención consiste en creer en los valores propios, incluso cuando están amenazados. En utilizar esos valores no como repelente sino como puente entre las personas. Todos debemos integrarnos en una nueva realidad, pero sin sacrificar el verdadero núcleo de nuestros valores. Debemos relativizar, pero no permitir que cada uno elija a su antojo. Los derechos fundamentales, la igualdad de género y la libertad de expresión y de culto no son un «menú» del que se pueda elegir una parte.

No tengo soluciones para todo. Es imposible, tratándose de una realidad hasta tal punto individual. Pero creo que el quid de la cuestión reside en lograr alcanzar un grado de empatía, encontrar soluciones sostenibles y defender el valor añadido de la diversidad. Y concluyo con una cita del periodista y escritor turco Mustafá Akyol que ha expresado muy elocuentemente la idea central subyacente: «El liberalismo no es una forma de vida, sino que consiste en tolerar distintas formas de vida» □



EUROPA, UNA VENTANA ABIERTA AL MUNDO

La urgente necesidad de mejorar la política exterior

XAVIER VIDAL-FOLCH

Hacia la Europa de la defensa sin ejército europeo

MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO

El TTIP: Un acuerdo difícil pero necesario

MIGUEL OTERO IGLESIAS

Europa, América, 2046

JOSÉ HERRERA

¿Hacia una nueva política mediterránea?

ANA GALLO ÁLVAREZ

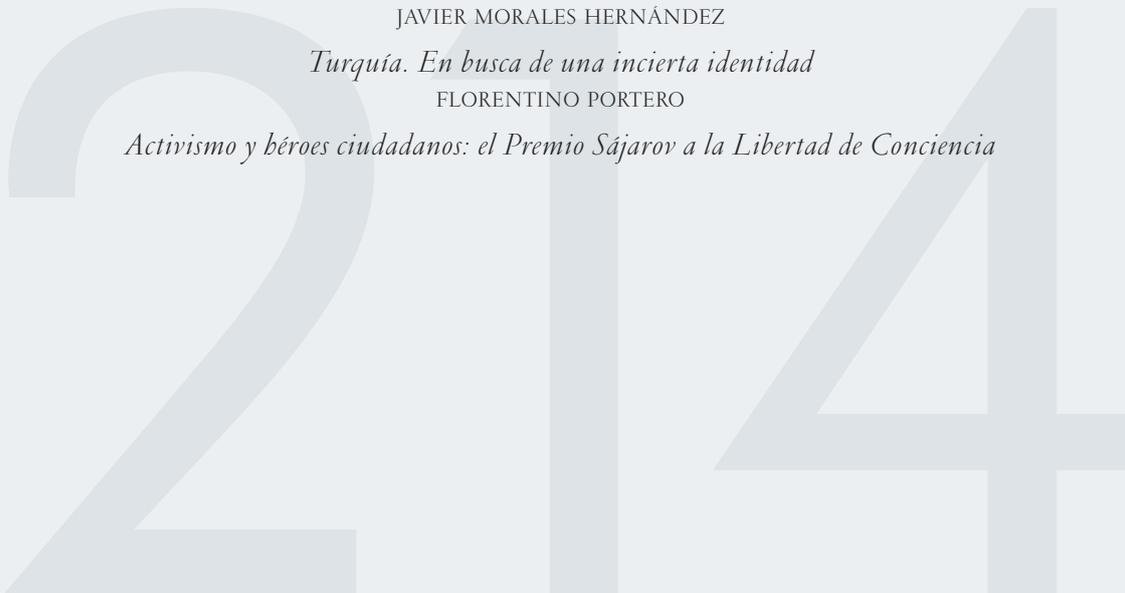
La UE y su Asociación Oriental: el vecindario compartido con Rusia

JAVIER MORALES HERNÁNDEZ

Turquía. En busca de una incierta identidad

FLORENTINO PORTERO

Activismo y héroes ciudadanos: el Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia



214

EUROPA: UNA VENTANA ABIERTA AL MUNDO



La urgente necesidad de mejorar la política exterior

XAVIER VIDAL-FOLCH

Periodista, columnista en el diario EL PAÍS y fundador del Global Editors Network

• Existe una política exterior europea? Sí y no. Un malentendido suele confundir a la opinión pública: el que infiere que la política exterior y de seguridad común (PESC) –como su rama militar, la política exterior común de seguridad y defensa (PCSD)– es una política única, a la manera de la moneda única –aunque esta no sea todavía verdaderamente única– y no simplemente común.

La ambición de la PESC, nacida al amparo del Tratado de la Unión (Maastricht, 1992) es, como su propio nombre indica a las claras, más modesta: común significa compartida, pero también superpuesta a las políticas exteriores de los Estados miembros: tanto que a veces entra en contradicción con ellas, o estas entre sí, como ha sucedido en ocasiones (guerra de Irak). Aunque no todos ellos dispongan de una política exterior propiamente dicha. La tienen, genuinamente y en toda su complejidad (tradición, influencia externa relevante, alcance mundial, instrumentos diplomáticos y militares suficientes, vocación de presencia global) apenas los dos países de la UE con sillón en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y arsenal nuclear: Francia y el Reino Unido.

La tienen también, de forma más limitada, Alemania y los países medianos con proyección exterior selectiva, focalizada regionalmente (España e Italia, pero también Países Bajos e incluso Portugal). Carece casi por completo de ella el grueso de los restantes Estados miembros, aunque dispongan de una cierta visión internacional y determinados instrumentos a su servicio. Es el caso del grupo báltico o el de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia). Aunque ambos grupos de presión están más orientados a influir internamente en la Unión que en la proyección externa de esta.

LA PESC, UNA POLÍTICA

Una política es un conjunto organizado de varios elementos: los valores en los que se sustenta, los principios que la inspiran, los objetivos que persigue, los instrumentos de que dispone y los recursos presupuestarios que la posibilitan. La PESC exhibe todos esos ingredientes. Se sustenta en los valores fundacionales de la Europa comunitaria: paz, democracia, derechos humanos, bienestar social. La inspiran principios bien identificados en la primera Estrategia de Seguridad de 2003, comunes a las distintas tradiciones nacionales y que tanto contrastaron con la establecida por George W. Bush tras el atentado a las torres gemelas de 2001 (unilateralismo, militarismo, guerra preventiva, imposición disruptiva del sistema democrático, pretensión imperial). A saber: multilateralismo eficaz, sujeción a la legalidad internacional representada por la ONU, concepto integral de seguridad y no meramente de orden público, primacía de la diplomacia sobre la fuerza, apelación a la intervención en último extremo, tras agotarse todos los demás recursos.

Y se plantea objetivos como convertir a la UE en un actor político internacional con la relevancia correspondiente a su rol económico, mejorar la gobernanza mundial, exportar paz y estabilidad a los países vecinos, coordinar las estrategias exteriores de los Estados miembros e incrementar el nivel de seguridad general europeo.

Para lograrlos se ha ido dotando de una serie de instrumentos (también el presupuestario). En la vertiente política destacan la figura del Alto Representante (con la doble función de vicepresidente de la Comisión) creada en 1999 y encarnada en sus primeros mandatos completos (1999-2009) por el español Javier Solana, la agilización institucional del Consejo de Asuntos Generales (ministros de Exteriores), la aprobación ▶

de una Estrategia Europea de Seguridad («Una Europa segura en un mundo mejor», 12/12/2003; más una segunda versión, más amplia pero algo más dispersa: «Visión compartida, acción común», que se presentó al Consejo Europeo en junio de 2016) y la creación y despliegue de la diplomacia común, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) desde 2010.

En la vertiente defensiva (PCSD) algunos de los principales hitos han sido la creación del Eurocuerpo (1992) y la Agencia Europea de Defensa (2004) para el desarrollo tecnológico, la coordinación, y la adquisición conjunta de armamento (se calcula que la ausencia de cooperación en este ámbito supone un coste de entre 25.000 millones y 100.000 millones de euros). Y algunos de los principales proyectos, la Fuerza de Intervención Rápida, los Grupos de Combate o el Estado Mayor permanente, que recibió un fuerte impulso en septiembre de 2016 por parte de la Comisión y en la cumbre de Bratislava. Son jalones del desarrollo de una defensa europea autónoma, pero coordinada con la Alianza Atlántica y facultada para utilizar algunas de sus capacidades.

Si la generación del entramado institucional ha ido a un ritmo bastante notable, especialmente en lo que llevamos de siglo XXI, la práctica de la PESC y de su rama militar ha sido menos satisfactoria, por zigzagueante e irregular. Ha dependido en gran medida de las cualidades individuales de los sucesivos altos representantes (algo que no deja de ser lógico en la etapa de despegue de cualquier política). Así que experimentó un crecimiento inicial fulgurante bajo los mandatos de Solana: con éxitos como la estabilización y pacificación de los Balcanes y un alto número de operaciones militares exteriores, principalmente de las llamadas de Petersberg; estabilización y mantenimiento de la paz, gestión de crisis y vigilancia de acuerdos. Se desarrollaron en escenarios como Macedonia, Congo, Sudán, costas de Somalia, Chad, Bosnia, Afganistán o Georgia.

Pero la política exterior registró una cuasi parálisis durante la etapa de la baronesa Ashton (diciembre 2009-octubre 2014), excepción hecha de la creación y dotación del SEAE. La irrelevancia del conjunto de la UE ante desafíos como la invasión rusa de Crimea (febrero de 2014) corrió pareja con la frivolidad mediática de algunos de sus dirigentes nacionales en la plaza Maidán de Kiev frente al hostigamiento a Ucrania. Y se entrelazó con el desconcierto político e imprevisión con que se manejó la Primavera árabe (2010-2013), así como los desarrollos posteriores más difíciles (guerras de Libia y de Siria). El mandato de Federica Mogherini (desde el 1/11/2014) ha recuperado un cierto pulso, visible por ejemplo en la intensa participación europea registrada en el pacto con Irán (julio de 2015), aunque con agujeros negros como la tardanza en reorientar la anquilosada estrategia hacia Cuba (trazada por influencia del ideologismo estratégico de la España de José María Aznar), asunto en el que el presidente de EE.UU., Barack Obama, tomó en diciembre de 2014 la iniciativa histórica de anunciar el fin de la política de embargo.

ACCIÓN EXTERIOR HORIZONTAL

Por su construcción acumulativa y en marcha de aceite, tanto geográfica como en la intensidad de sus políticas (correlato no siempre armonioso entre ampliación y profundización), podría decirse que la más original política exterior de la Europa comunitaria ha sido su propia dinámica de crecimiento interno. La preparación y culminación de las cuatro series de ampliaciones (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, 1973; las mediterráneas de Grecia, 1981, y España y Portugal [1986]; la nórdica a Suecia, Finlandia y Austria [1995] y las tres de este siglo a la Europa del Este, junto con Chipre y Malta) fueron balizando la extensión democrática, la amplitud del mercado y el modelo social del bienestar típicamente europeos. Los requisitos de modernidad económica (capacidad de absorción de una gran liberalización) y de calidad democrática conocidos como criterios de Copenhague, que todo candidato debe cumplir antes de adherirse al club, han operado, al exportarse mucho más allá del territorio de los seis países fundadores, como altavoz y despliegue práctico de los valores y políticas europeas.

Pero en el sentido más convencional, diplomático, de la política exterior conviene recordar que las Comunidades Europeas desarrollaron desde los años 70 un embrión de acción exterior conjunta, bajo el paraguas de la llamada Cooperación Política Europea. El infinito número de tomas de posición o posiciones comunes ante toda suerte de problemas internacionales, temáticos o territoriales entraña una doctrina implícita de política exterior, por trabada sobre el común denominador de las políticas o los enfoques de los distintos Estados miembros. Estas posiciones han continuado adoptándose mucho después de fundarse la PESC en 1992. Ciertamente proliferan las críticas a su carácter principalmente declarativo. Pero también lo es que han ido acompañadas de otras más activas y tangibles, de los condicionantes a los incentivos, de las ayudas a las sanciones económicas y políticas y a las intervenciones armadas.

El caso es que la UE estrena oficialmente en torno al nuevo siglo, en diciembre de 2001, una nueva ambición, al formular en la Declaración de Laeken su voluntad de «desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario». Y concretará en 2003 esa aspiración en la mencionada Estrategia Europea de Seguridad, como un imperativo de responsabilizarse en calidad de «actor de envergadura mundial» dispuesto a «asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor».

Desafortunadamente, la irrupción de la política exterior reforzada con nuevos instrumentos se estrena en circunstancias difíciles y adversas para la Unión: la emergencia del sur global, la tensa digestión del derrumbe soviético, la orientación norteamericana al Pacífico pespuntean «la convergencia de una UE en crisis con una sociedad internacional en cambio» radical, como ha descrito Esther Barbé (Revista *CIDOB*, 108, diciembre 2014). Se trata, detalla, de dos procesos simultáneos, «la transición de poder en el sistema internacional y sus efectos ▶

HASTA EL ÚLTIMO DECENIO DEL SIGLO PASADO, LA UNIÓN ERA CAPAZ DE AFRONTAR LA MAYORÍA DE SUS RETOS INTERNOS POR Y PARA SÍ MISMA. EN CAMBIO, AHORA, EL ÁMBITO DE JUEGO DE LO QUE QUEDA POR HACER ES PRIORITARIAMENTE MUNDIAL O DE ESTRECHA CONEXIÓN MUNDIAL.

sobre el multilateralismo y, por la otra, la constitución de la UE como actor internacional en momentos de crisis».

Ello ha obligado a la Europa comunitaria a elegir en cada momento en su acción exterior sobre temáticas transversales, entre dos polos: o la defensa a ultranza de sus posiciones, valores y enfoques o la adaptación a los nuevos requerimientos de los nuevos actores. En la política sobre cambio climático ambos polos marcan el trecho recorrido entre lo deseable y lo posible. Primero fue la insistencia en alcanzar, todos los agentes (con diferencias y flexibilidades), fuertes compromisos vinculantes de reducción de gases, posición en la que se hizo fuerte la Unión en las cumbres de Kyoto (1997) y sobre todo de Copenhague (2009). Y al cabo, tras fracasar en el empeño, se resignó a unos acuerdos establecidos para sí por cada Estado –aunque controlados por el conjunto de los firmantes– de vinculación jurídica laxa, como se concluyó en la cumbre de París de 2015.

En las instituciones económicas de Bretton Woods (sobre todo, el FMI), la Unión también cedió, en este caso cuotas de poder en la cúpula directiva de la institución –como correspondía, dado su exorbitante peso institucional y la infrarrepresentación de los emergentes. Aunque, quizá como compensación, siguió extrayendo beneficios, en forma del compromiso técnico y económico del FMI en los rescates monetarios europeos del período 2010-2012 (y sus prórrogas). El malestar por la lentitud del reequilibrio institucional interno, tanto en el Fondo como en el Banco Mundial (aunque en este caso se abrió a la dirección de un coreano-norteamericano, el doctor Jim Yong Kim) registró directa o indirectamente otra compensación: la nutrida presencia de los países europeos en el nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (abril de 2015), patrocinado por la República Popular China. En cualquier caso, la responsabilidad de la cacofonía internacional europea sigue residiendo en sus Gobiernos: siete de los asientos del G-20 están ocupados por políticos europeos.

La irrupción de nuevos agentes y planteamientos en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la ayuda humanitaria, ámbitos en el que los europeos siguen ostentando el liderazgo mundial, el cambio económico territorialmente desigual y sus desiguales consecuencias sociales y la persistencia de la fragmentación de la AOD entre el nivel europeo y el de los Estados miembros deberían inducir a una mejor adecuación

de esta política a un escenario cambiante y a perfilar su mejor conexión con el resto de la acción exterior, de la comercial a la diplomática, asignatura pendiente.

Conclusiones duales o ambiguas similares pueden extraerse de la incipiente política energética (problemas de abastecimiento y seguridad, avances en transparencia y tímidos pasos en energías alternativas), o de la comercial, orientada hacia los acuerdos bilaterales (alguno muy notable, como el firmado con Canadá, 2016) una vez constatada la extrema dificultad de insuflar velocidad al multilateralismo y resucitar la Ronda de Doha.

BIPOLARIDAD DE LA UNIÓN

La cuestión clave a resolver en casi todas estas políticas estriba en una cierta bipolaridad de la Unión. La UE ha sabido asentar el mercado interior (con sus políticas de acompañamiento: competencia, agrícola, transporte, etc.), realizar la unión monetaria (en parte completada con la cohesión territorial, pero menos con la social), ampliarse hasta constituir por la vía pacífica un conjunto político-económico impresionante y enhebrar la unión económica (pese a la discutida y discutible política económica practicada, sobre el cuasi monocultivo de la consolidación de las finanzas públicas), todo ello sin apelar, a diferencia de otras potencias, a conflagraciones civiles continentales; más bien para superarlas. Pero muchos de los ámbitos que debe asumir solo pueden gestionarse eficazmente a nivel mundial.

Expresado de otra manera, hasta el último decenio del siglo pasado, la Unión era capaz de afrontar la mayoría de sus retos internos por y para sí misma. En cambio, ahora, el ámbito de juego de lo que queda por hacer es prioritariamente mundial o de estrecha conexión mundial. Así sucede en el comercio: tratados comerciales de última generación, con inversión y estandarización de normas. En la fiscalidad: evasión a los paraísos fiscales, elusión de las bases impositivas de las multinacionales. O en las cuestiones de seguridad, como la persecución del narcotráfico, las redes de delincuencia organizada y, especialmente, el terrorismo. Es decir, cualquier programa de actuación europeo tiene un encaje o un linaje global; y cualquier estrategia global debe tener una traducción europea autónoma. ▶



La alta representante de la Unión para Política Exterior y Política de Seguridad, Federica Mogherini, pasando revista a las tropas de EUFOR Althea en Sarajevo, 2015

La frecuente bipolaridad de la UE obedece a que, por un lado, se pretende (y en gran medida es exacto) potenciar una normativa capaz de exportar paz y valores, modelos sociales y de integración; esto es, capaz de ser muy activa y muy propositiva en la estela de regular y mejorar la globalización y alcanzar consensos mucho más allá de sí misma. Y en cambio, en bastantes ocasiones, resulta incapaz de cumplir con las propias medidas que reclama o regulaciones que postula. Líder mundial en las propuestas medioambientales y por un desarrollo sostenible, su principal fabricante de automóviles Volkswagen practicó ingentes irregularidades en los controles de la emisión de sus gases contaminantes (escándalo del *dieselgate*, septiembre de 2015). Abanderada temprana de una coordinación mundial frente al estallido de la Gran Recesión (a su instancia se convocó el novedoso G-20 de noviembre

de 2008, que resultó clave), la Unión fue la primera en retranquearse de la política de estímulo fiscal, en beneficio de la estrategia fallida de la austeridad excesiva, y la última en adoptar políticas monetarias no convencionales como la de la expansión cuantitativa, que han resultado indispensables para capear la crisis financiera y económica.

Esa dicotomía deriva (no es preciso insistir demasiado en ello) sobre todo de una causa: la insuficiente fragua de «comunitarización» o federalización que supere la fragmentación: ni el nivel comunitario ni sus instituciones propias son capaces de imponerse suficientemente; ni la dialéctica nacionalista y su derivada, la dinámica intergubernamental, suelen hacer nada alternativo a plantear obstáculos al avance del espacio común. ▶

QUIZÁ LA MOTIVACIÓN INMIGRATORIA, CON SU ENORME DRAMA HUMANO ARRASTRADO, ACABE AYUDANDO A RECUPERAR LA ATENCIÓN SOBRE EL MEDITERRÁNEO, RELANZANDO LA POLÍTICA EUROPEA SOBRE ESE ÁREA Y ACCELERANDO EL IMPULSO AL DESARROLLO ENDÓGENO DEL SAHEL Y EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: UN INDICIO DE ESTO ÚLTIMO LO TENEMOS EN EL LANZAMIENTO DE UNA VERSIÓN DEL PLAN JUNCKER DE INVERSIONES PARA ÁFRICA, QUE DEBE PROMOVER INVERSIONES POR AL MENOS 44.000 MILLONES DE EUROS.

LOS TERRITORIOS VECINOS

Una de las prioridades establecidas en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 consiste en «crear seguridad en los países vecinos», pues «a Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa».

Encajan pues en esa prioridad la península de los Balcanes y países como Ucrania, Rusia, y Georgia; como Turquía y Oriente Próximo; como el área mediterránea en su conjunto. En lo que va de siglo Europa ha cosechado éxitos con algunos, aunque su sostenibilidad siga planteando interrogantes: es el caso de la ex-Yugoslavia, incluido su expediente a buen seguro más espinoso, Kosovo. Con otros, una mayoría de fracasos (Rusia, Oriente Próximo). Y con algún otro (Turquía), vaivenes de distinto signo, muy tributario de la coyuntura.

En una de esas áreas, el Próximo Oriente, la Unión ha adoptado voluntariamente y a plena conciencia un rol complementario (al de EE.UU.): porque solo la superpotencia dispone de suficiente poder militar, influencia y crédito político acumulado como para condicionar, aunque sea relativamente, sus posiciones (Israel). Y porque la historia del holocausto sigue pesando sobre el principal miembro de la Unión, Alemania, induciéndole en este asunto a restringir su protagonismo y, por ende, la influencia posible de los Veintiocho. Pese a ese hándicap, los europeos han podido influir positivamente en los acuerdos y tratativas de paz (cumbres de Madrid y de Oslo), han conseguido durante años mantener viva la Autoridad Palestina evitando su desplome económico y han alimentado el único foro mundial donde israelíes y palestinos comparten conversación y proyectos: la Unión por el Mediterráneo y el proceso de Barcelona. La creciente radicalización de posturas, sin embargo, achica su territorio de influencia.

En otra área, la deriva autoritaria de la Rusia, nacionalista y neoimperial, del presidente Vladimir Putin es la principal responsable de tensiones y desencuentros, no solo sobre asuntos exteriores para ambos conglomerados, sino también de tipo doméstico, como la seguridad en el suministro de gas ruso a los Estados europeos más orientales. Pero Europa no

ha sabido acertar a la hora de combinar la necesaria firmeza (algo que entiende bien el interlocutor ruso) con la concesión de márgenes de respiro a la otra parte: como se supo hacer en la segunda mitad de los noventa en la ampliación de la Alianza Atlántica, cuando la absorción de los primeros socios orientales (antiguos subordinados de Moscú) se combinó con el ofrecimiento a Rusia de una asociación por la paz, de carácter principalmente consultivo, pero que le permitía recopilar amplia información y constatar la lealtad de su rival. Es difícil saber si en la Unión Europea alguien piensa en la conveniencia de asegurar a Rusia una salida al Mediterráneo como signo de entendimiento, sutura de complejos de inferioridad pasados (y vacuna contra los alternantes síndromes supremacistas) y surco de colaboraciones futuras.

RETORNO AL MEDITERRÁNEO

También convendría aplicar similar combinación de firmeza y flexibilidad al proyecto euromediterráneo que se lanzó en 1995. La *grandeur* sarzkozyana estuvo a punto de arruinarlo a principio de siglo, cuando el presidente de la República pretendió imprimirle un carácter meramente intergubernamental y aislarlo de la participación de los Estados miembros norteños. Y la inclusión del área en la confusa política de vecindad, en heterogénea amalgama con otros países próximos como las repúblicas asiáticas exsoviéticas (la llamada Asociación Oriental), no ha arrojado ni un solo resultado positivo.

El desmoche de esa perniciosa quimera está siendo demasiado lento, como poco rápido el énfasis selectivo subregional en el trato a los mediterráneos del sur: el Magreb, por ejemplo, necesita contacto con todos los países ribereños, pero también atención específica que le ayude a reducir la influencia yihadista, a esquivar el contagio de la parálisis política de países centrales del área (Egipto) y tenga en cuenta y en aprecio su nivel de libertades más consolidado. ¿Se está haciendo lo necesario para estabilizar el escaso número de democracias originadas por la Primavera árabe (Túnez) o en sentido convergente, las monarquías comparativamente liberales, como Marruecos y Jordania?

Turquía concita la preocupación más creciente. Tras un decenio largo de islamismo moderado en el poder, quedan lejos sus avances democráticos impulsados por la vis atractiva ▶

LA CONSAGRACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA UNIÓN DE RESPONSABILIZARSE COMO ACTOR GLOBAL Y LA PROLIFERACIÓN DE GUERRAS LOCALIZADAS, CRECIENTEMENTE EN SU MÁS CERCANO ENTORNO GEOGRÁFICO, PAVIMENTARON EL CAMINO HACIA UN INTERVENCIONISMO LIMITADO PERO INTENSO: EN EL ÚLTIMO DECENIO SE HAN REGISTRADO UNA TREINTENA DE MISIONES EXTERIORES CIVILES Y MILITARES.

Europea, el interés de incorporarse a la UE; en buena parte acogotados por la intransigencia religiosa inversa, la cristiana europea y, en su versión menos liberal y más reaccionaria, por la del este. De modo que los acuerdos entre ambas partes acaban incumpléndose: como el compromiso de negociar a velocidad de cruce los capítulos pendientes, casi todos, de la negociación para la adhesión, porque se descabala la promesa de aceptar a Turquía como socio (formulada en la cumbre de Tampere, 1999) y a cambio se le ofrece todo, salvo las instituciones, o sea, una participación pasiva y nunca activa en la configuración del club comunitario. O acaban siendo más que dudosamente legales, como el pacto de filtraje y control exprés de refugiados sirios; aunque casi tan grave como eso es que no se hayan postulado desde las instituciones ni desde los Gobiernos planes alternativos creíbles.

Quizá la motivación inmigratoria, con su enorme drama humano arrastrado, acabe ayudando a recuperar la atención sobre el Mediterráneo, relanzando la política europea sobre ese área y acelerando el impulso al desarrollo endógeno del Sahel y el África subsahariana: un indicio de esto último lo tenemos en el lanzamiento de una versión del plan Juncker de inversiones para África, que debe promover inversiones por al menos 44.000 millones de euros, según anunció el presidente de la Comisión en su segundo discurso sobre el Estado de la Unión (14/9/2016).

EL RETO DE LAS MIGRACIONES

En cuanto al tratamiento de la cuestión migratoria en sí misma difícilmente se abre paso la política de asilo para los refugiados sirios. Mientras Líbano, con cuatro millones de habitantes, acoge a un millón de asilados de Siria (un 25% de su población), Europa también acoge a otro millón, pero la diferencia cualitativa estriba en que esa cantidad solo supone constituye dos décimas de sus 500 millones de habitantes y una sexta parte de los seis millones de inmigrantes acogidos en España en el periodo previo a la crisis (1996–2007).

El revés cosechado por la canciller alemana Angela Merkel en su política de puertas abiertas a los refugiados, el fatal incumplimiento de los Gobiernos de sus compromisos para reasentar sus cuotas del total de 160.000 refugiados enfocados, el aumento de la xenofobia, el desacato de los Estados miem-

bros orientales a la competencia comunitaria en este reparto (llevado al paroxismo en Hungría, con la convocatoria de un –aunque fracasado– referéndum el 2/10/2016) revelan una crisis estructural que los esfuerzos de sectores de la población (oenegés, municipios y ciudadanos espontáneos) y las sensatas propuestas de las instituciones (reparto equitativo del esfuerzo de acogida, refuerzo del control fronterizo externo, creación de una guardia de fronteras común...) no logran compensar.

En realidad, el desafío migratorio quintaesencia el debate sobre los valores y los intereses de Europa. Frente a una posición hostil o cuando menos recelosa que afianza la tentación por una Europa fortaleza, encerrada en sus intereses cortoplacistas y ensimismada en su historia, debería abrirse paso con más fuerza la –mayoritaria– actitud cosmopolita y solidaria. Pero no solo en base al impulso ético sino también a la identificación del interés europeo a largo plazo.

La Europa mestiza es una necesidad económica para la cobertura de los empleos desechados por muchos europeos y para dar salida al déficit demográfico que pone en peligro el modelo social (pensiones) al acentuar el envejecimiento de la población nativa. También es una conveniencia presupuestaria, pues las mejores investigaciones académicas (del británico National Institute of Economic and Social Research o la alemana Fundación Bertelsmann, ambas de 2013) demuestran que la relación coste-beneficio de los flujos migratorios es claramente beneficiosa para los países de acogida, cuanto más la de la migración no económica, sino política (demandantes de asilo, refugiados), nutrida por personas de alta cualificación profesional y universitaria.

Es también una conspicua estrategia política para afrontar los retos planteados por las actuales potencias demográficas asiáticas dominadas en buena parte por regímenes dictatoriales. Y al cabo –en su vertiente de los que buscan protección política frente a las autocracias y las guerras civiles– un deber jurídico asumido por la firma de las correspondientes convenciones internacionales sobre asilo. Quienes se desentendan de la tarea común violando las obligaciones que les impone el Tratado de la Unión debieran enfrentarse a las sanciones (pérdida de derechos políticos, como el voto en el Consejo) por conculcar los valores de la Unión, según prevé el artículo 7 del TUE. ▶

SEGURIDAD Y DEFENSA

El interés creciente, no solo de las élites, por la política de seguridad y defensa, componente esencial de la política exterior, proviene de dos causas. Una fue el terremoto en la opinión causado por distintos conflictos internacionales y especialmente por las cercanas guerras civiles balcánicas a lo largo de toda la década de los noventa. La ayuda humanitaria, los corredores de interposición, la repercusión de la labor de algunas organizaciones no gubernamentales, la génesis de un derecho a la «injerencia humanitaria» inclinaron a una potencia pacífica y más bien pacifista como es la UE (que contiene además un número significativo de Estados neutralistas) hacia la inevitabilidad de ciertas misiones militares. Un testimonio ilustrativo de esa tendencia fue el estreno de Alemania como partícipe en operaciones militares internacionales (Kosovo), tarea que había obviado desde la Segunda Guerra Mundial, y que emprendió simbólicamente bajo un Gobierno «rojiverde», esto es, socialdemócrata-ecologista.

La consagración de la voluntad de la Unión de responsabilizarse como actor global y la proliferación de guerras localizadas, crecientemente en su más cercano entorno geográfico, pavimentaron el camino hacia un intervencionismo limitado pero intenso: en el último decenio se han registrado una treintena de misiones exteriores civiles y militares.

El segundo vector es la necesidad de seguridad interna (aunque van desapareciendo a ojos vista las líneas divisorias entre lo externo y lo interno) estimulada por los sucesivos ataques terroristas, principalmente a cargo del yihadismo. Los atentados de las Torres Gemelas neoyorquinas (2001) se replicaron en los del metro de Londres, el tren de Madrid y las cafeterías de París y Bruselas, cristalizando un clamor social por la seguridad colectiva.

Esos sucesos revelaron así la urgencia de reforzar ciertos mecanismos de seguridad. La escasa dotación de la inteligencia común (espionaje) y la deficiente coordinación de las nacionales, la debilidad de la policía transeuropea (Europol cuenta con apenas 60 empleados), la fragilidad del control de las fronteras exteriores, en momentos en que lo interior y lo exterior tiende a confundirse y converger, la coyuntura en que venturosamente se han desmantelado las barreras intraeuropeas (Schengen) sin incrementarse ni «comunitarizarse», lamentablemente, los controles de las fronteras externas, la novedad

de actuaciones criminales desarrolladas cibernéticamente, la complejidad de desentrañar y perseguir el adoctrinamiento, la captación y organización de las mafias terroristas a través de la red, que involucra a ciudadanos bien instalados e incluso socialmente integrados en la UE, etc. Estos y otros fenómenos conexos conforman un escenario insostenible que además es utilizado torticeramente por el populismo xenófobo de ultraderecha en su combate para destruir Europa.

La actuación para afrontar ese problema solo puede ser multidimensional y multilateral, como acertadamente consensuó hace ya tiempo la Unión. Pero del dicho al hecho siguiendo habiendo un trecho. La utilización de los mecanismos e instrumentos que brinda el Tratado de Lisboa es tímida. Algunos de ellos siguen estando inéditos, como la cooperación estructurada permanente entre quienes deseen constituirlos. O la cláusula de solidaridad del artículo 22 del TFUE. Otros, como la cláusula de defensa mutua del artículo 42.7 no se ha activado hasta muy recientemente: el 17 de noviembre de 2015, a instancias de Francia tras los atentados de París. Los cuarteles generales militares se siguen estableciendo *ad hoc* para cada misión, de manera que queda pendiente la edificación de una estructura permanente.

Para mayor complicación, la perspectiva de abandono del Reino Unido, abierta con el referéndum sobre el Brexit de junio de 2016, es susceptible de debilitar la seguridad y defensa europeas, en la medida en que se aleja de la Unión la principal y más ducha de sus potencias militares. Aunque al mismo tiempo se abre camino al desistimiento de los frecuentes vetos y obstáculos que Londres ha solido interponer contra la consolidación de la política europea de defensa, presa de su querencia excluyente por el protagonismo de la OTAN.

En cualquier caso, el reforzamiento del pilar europeo defensivo debería realizarse en el marco de la pugna por restaurar algunos equilibrios perdidos o desgastados de la Unión entre las libertades y la seguridad, entre los derechos y los deberes, entre la competitividad y la cohesión, entre lo privado y lo público, entre lo monetario y lo económico, entre lo económico y lo social; porque al cabo, la ciudadanía europea necesita una Unión efectiva, pero también afectiva, que demuestre cotidianamente su pasión por comprender y contribuir a resolver los problemas concretos de los ciudadanos concretos, sobre todo de los más vulnerables, abandonados y amenazados. ▣

Hacia la Europa de la defensa sin ejército europeo

MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO

Periodista, profesor de Relaciones Internacionales de la UE y secretario general del Movimiento Europeo en España.

La UE sufre una crisis existencial. El terrorismo yihadista ha golpeado de manera brutal en París, Bruselas, Niza y diversas ciudades alemanas. La guerra entre Rusia y Ucrania ha creado una fuerte inestabilidad en su vecindario del este. En la otra orilla del Mediterráneo, la guerra civil siria y el caos en Irak y Libia provocaron el desarrollo del Daesh. Los enfrentamientos bélicos han dado lugar al desplazamiento de millones de refugiados. Más de un millón entraron el año pasado en Europa haciendo tambalear el espacio Schengen y provocando el ascenso del populismo y la extrema derecha en Francia, países del este y centro de Europa, Países Bajos y los nórdicos. La UE no tuvo más remedio que firmar un acuerdo con Turquía para frenar la muerte de los refugiados en el Mediterráneo. La puntilla ha sido el referéndum británico que abre las puertas a la salida del Reino Unido de la UE con lo que esto significa para la política exterior, de seguridad y defensa de la UE.

Europa debe afrontar estos retos y amenazas y para ello ya se ha dotado de una nueva Estrategia Global¹ para la seguridad interna y externa que se presentó en el Consejo Europeo de junio de 2016 y fue acogida con frialdad por los jefes de Estado y de Gobierno, pues el momento no era el más adecuado tras el Brexit.

Tanto en el discurso sobre el Estado de la Unión del presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ante el Parlamento Europeo como en la posterior Cumbre del Consejo Europeo en Bratislava en septiembre de 2016 se dejó claro que Europa debe hablar con una sola voz en el mundo y reforzar su seguridad y defensa con nuevas medidas que solventen los problemas que más preocupan a los ciudadanos: terrorismo, crisis migratoria y los efectos negativos de la globalización. La UE debe

tomar el liderazgo en la escena internacional, desarrollar una arquitectura de seguridad europea que se complemente con la OTAN e implementar las herramientas de política exterior, seguridad y defensa que definió en el Tratado de Lisboa.

En medio de la gran crisis de credibilidad que sufre Europa no deja de ser curioso que una de las apuestas sea una mayor cooperación en defensa, uno de los anatemas de los intergubernamentalistas, aunque nadie se atreva a citar al ejército europeo tal y como está la susceptibilidad en Londres y por las distintas citas electorales pendientes en el continente.

CONSECUENCIAS DEL BREXIT

El abandono de la UE de Londres tendrá graves consecuencias tanto para la seguridad del Reino Unido como para Europa. Dependiendo del tipo de acuerdo que se negocie una vez activado el artículo 50 del Tratado de Lisboa, los británicos podrían perder su acceso a la orden de detención europea, al sistema de información de registros criminales europeo o a las bases de datos de huellas y ADN del sistema de información Schengen que entrará en vigor en 2017, e incluso saldrían de Europol.²

Por otro lado, hay que tener en cuenta que Londres es la mayor potencia militar de la UE. Su salida dañaría la relación con la OTAN y perjudicaría a la seguridad europea y a las capacidades de defensa.

El Reino Unido ha vetado el desarrollo de la PCSD y siempre ha buscado la compatibilidad con la Alianza. Su salida de la UE puede impulsar una defensa europea más autóno- ▶

EN MEDIO DE LA GRAN CRISIS DE CREDIBILIDAD QUE SUFRE EUROPA NO DEJA DE SER CURIOSO QUE UNA DE LAS APUESTAS SEA UNA MAYOR COOPERACIÓN EN DEFENSA, UNO DE LOS ANATEMAS DE LOS INTERGUBERNAMENTALISTAS, AUNQUE NADIE SE ATREVA A CITAR AL EJÉRCITO EUROPEO TAL Y COMO ESTÁ LA SUSCEPTIBILIDAD EN LONDRES Y POR LAS DISTINTAS CITAS ELECTORALES PENDIENTES EN EL CONTINENTE.

ma, pero se pierde a la mayor potencia militar con capacidad nuclear y presencia en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el ámbito de la política exterior, el Brexit debilita a Europa por la capacidad de influencia y el prestigio que tiene su cuerpo diplomático en gran parte del mundo; pero por otro lado es probable que funcione mejor.

LA UNIÓN EUROPEA DE LA DEFENSA

Ante el Brexit, el eje franco-alemán ha girado hacia la unión europea de la defensa con el apoyo de Italia y España. Una idea que no deja de entrañar su peligro sobre todo si, como de costumbre, los Estados miembros siguen con su mirada estrecha de corte soberanista y el proyecto desemboca en un nuevo fracaso. Ya en los años 50, los seis países fundadores fracasaron en la creación de un ejército europeo cuando la Comunidad Europea de la Defensa (CED) fue vetada en la Asamblea francesa. La cooperación militar ya no resucitaría hasta 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam donde se recogerá el embrión de la PESD que se desarrollará de manera más profusa en el Tratado de Lisboa de 2009.

En Lisboa están regulados los mimbres sobre los que poner en marcha la política común de seguridad y defensa (PCSD) con todas sus posibilidades. Sin embargo, el lastre intergubernamental que todavía arrastra lo ha impedido hasta el momento. El objetivo de la política es el establecimiento de una capacidad de defensa común europea y para lograrlo los Estados deben poner las capacidades civiles y militares a disposición de la UE. La PCSD impone a la UE la necesidad de contar con medios y capacidades de naturaleza militar sin duplicidades innecesarias y con el fin de eliminar tensiones entre la autonomía de la UE y la exigencia de compatibilidad con la OTAN.

Los cantos de sirena que se oyen desde las instituciones europeas (resoluciones del Parlamento Europeo,³ discurso del presidente de la Comisión⁴ o la hoja de ruta del Consejo Europeo en la Cumbre de Bratislava)⁵ para adoptar una postura más firme en la política de defensa no contienen grandes novedades. Tanto el Fondo Europeo de Defensa como la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) o el Cuartel General Europeo ya se regulaban de manera implícita o explícita en Lisboa.

HACIA EL SCHENGEN DE LA DEFENSA

En dicho tratado se impulsó la Agencia Europea de Defensa (AED) creada en 2004 con el fin de promover una cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados miembros a nivel comunitario. Su objetivo era aprovechar las sinergias en la industria militar de los Estados participantes (excepto Dinamarca), facilitar las economías de escala y evitar las duplicidades productivas y la descoordinación de las inversiones públicas y privadas en la industria militar. La UE mantiene 37 tipos de tanques, 12 clases de aviones cisterna y 19 aviones de combate diferentes.⁶

La eficacia de la AED se apoyará en el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (42.6 TUE) que permite a los Estados que cumplan con determinados criterios de capacidades militares que puedan solicitar el establecimiento entre sí de un marco institucionalizado y regular de coordinación de aquellas y de toda su industria militar, en el seno de la Unión. El Tratado fijaba 2010 como fecha límite para poner en marcha esa cooperación estructurada pero a día de hoy todavía no se ha aplicado debido a la crisis económica y de liderazgo que sufre la UE. Se puede hacer sin unanimidad y es muy probable que tras el Brexit se ponga en marcha; porque Reino Unido parece dispuesto a vetar todo aquello que huela a supranacional o sospeche que duplica los instrumentos de la OTAN, pese a que la propia Alianza Atlántica esté por la labor de que se refuerce el pilar europeo de defensa.⁷

Italia ya ha sugerido la posibilidad de que los seis fundadores de la UE podrían desarrollar una fuerza multinacional fuera de las estructuras comunitarias, como se hizo con el área Schengen, en la que tendría cabida Londres.⁸

LA ALIANZA DEFENSIVA

Otro de los puntos clave que recoge el Tratado de Lisboa son las cláusulas de solidaridad y la de asistencia mutua. A través de la cláusula de solidaridad se podrá prestar asistencia a cualquier país miembro víctima de un atentado terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano que lo solicite dentro de las fronteras de la UE a petición de las autoridades políticas (art. 222 TFUE). La UE movilizará todos los instrumentos, incluidos los militares, para proteger las instituciones y a la población civil. ▶

EL PROPIO PARLAMENTO VE COMO TRASCENDENTAL EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN, QUE DEBE GARANTIZAR LA COORDINACIÓN OPERATIVA, Y APOYA LA CREACIÓN DE CAPACIDADES MILITARES EUROPEAS QUE SIRVAN DE REFUERZO A LA ALIANZA EN LA DEFENSA TERRITORIAL Y SEAN CAPACES DE LLEVAR A CABO DE FORMA AUTÓNOMA OPERACIONES DE INTERVENCIÓN MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS DE LA UNIÓN.

Esta no es la cláusula que activó Francia tras el ataque terrorista del Daesh en París. Hollande demandó apoyo militar fuera de su territorio y por eso invocó la cláusula de defensa colectiva o de asistencia mutua por la que los Estados miembros prestarán ayuda con todos los medios a su alcance en caso de una agresión armada (art. 42.7). Para algunos es «equivalente al art. 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica, porque es una alianza defensiva que surge ante la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la seguridad en los países europeos». El 42.7 obliga a la ayuda y asistencia por parte de todos los Estados miembros, pero de manera asimétrica. Así, los países neutrales no excederán del umbral de la mera solidaridad política y los que también son miembros de la Alianza Atlántica ajustarán su cooperación a compromisos adquiridos dentro de la OTAN.

Una vez invocada la cláusula de asistencia mutua, porque Francia necesita apoyo militar en el exterior, tiene que precisar qué necesita y dónde, y la ayuda se le prestará de manera bilateral y no por la UE. El problema es que no existen mecanismos reglados que indiquen cómo debe prestarse esa ayuda, lo cual dificulta su ejecución. El Parlamento Europeo ha pedido mediante resolución¹⁰ a la Alta Representante que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42.7 del TUE y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

UNA UE MÁS AUTÓNOMA

Los problemas de seguridad en Ucrania, el de los refugiados en las fronteras de la UE o los ataques terroristas exigen a la UE tomar decisiones de manera cada vez más autónoma, tal y como recoge la nueva Estrategia Global de política exterior y seguridad.¹¹

Tras la anexión rusa de Crimea, algunos Estados europeos no se fían y, por ejemplo, en el este reclaman el despliegue de tropas de la Alianza en respuesta a la agresividad de Rusia. La OTAN desplegará cuatro batallones rotatorios en los tres países bálticos y en Polonia, con objeto de aumentar la disuasión frente a Rusia, e instalará un cuartel general multinacional

de brigada en Rumanía dedicado a instrucción y maniobras.

Una alternativa para afrontar el problema ruso podría venir con la revitalización de la OSCE, la única de las tres organizaciones europeas de seguridad (UE, OTAN y OSCE) de la que forma parte Moscú. El espacio OSCE podría definir un modelo de seguridad cooperativa para el triángulo EE.UU.-UE-Rusia, que «permita tanto resolver cuestiones como los conflictos congelados como hacer frente al catálogo de amenazas (terrorismo, conflictos regionales, proliferación de ADM [armas de destrucción masiva], crimen organizado, cibercrimes, inseguridad energética) que afectan por igual a todos los elementos del sistema».¹²

COMPATIBILIDAD UE-OTAN

En la relación UE-OTAN, lo óptimo sería la compatibilidad entre ambas organizaciones evitando duplicidad de estructuras y gastos. El propio Parlamento ve como trascendental el fortalecimiento de la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN, que debe garantizar la coordinación operativa, y apoya la creación de capacidades militares europeas que sirvan de refuerzo a la Alianza en la defensa territorial y sean capaces de llevar a cabo de forma autónoma operaciones de intervención más allá de las fronteras de la Unión. Para Estrasburgo, la PCSD ha de reforzar el pilar europeo de la OTAN y garantizar que los miembros europeos de la Alianza cumplen realmente los compromisos contraídos con esta organización. Ambas organizaciones son compatibles, ya que por un lado EE.UU. quiere retirarse progresivamente y, a su vez, la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa. La autonomía estratégica en el marco de la cooperación transatlántica de la que habla la Estrategia Global solo será posible con un ejército europeo *de facto*.

SIN EJÉRCITO EUROPEO A MEDIO PLAZO

En la Estrategia Global de la UE¹³ sobrevuela en muchos de sus párrafos la idea del ejército europeo aunque no se cite en ningún momento de manera explícita. En marzo de 2015, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker,¹⁴



Militar de EUFOR en la República Centroafricana

abogó por un ejército europeo común como medio para mejorar la imagen de la UE en la escena mundial, sobre todo ante los ojos de Rusia, porque no todos los países de la OTAN están en la UE. Las declaraciones de Juncker fueron apoyadas por la ministra alemana de Defensa, Ursula von der Leyen. Este cuerpo militar significaría un cambio hacia la defensa del territorio, mucho más allá de las ambiciones de la PCSD pero en consonancia con las últimas resoluciones del Parlamento Europeo sobre defensa.

El ejército europeo se ha convertido en un símbolo de la UE para alcanzar una de las áreas más sensibles de la soberanía nacional, la defensa, cuyas decisiones en el Consejo requieren de la unanimidad. Aquí los británicos nunca han estado dispuestos a ceder soberanía pero quizás el Brexit cambie el panorama. Sin embargo, las dificultades para formar ese cuerpo militar no solo vienen del otro lado del Canal, también estarían en la impredecibilidad de Putin que hace que los países de Europa central y oriental sigan considerando a la OTAN como aliado fundamental y les preocupe que la UE pueda competir con las estructuras de la Alianza. Es poco probable que se logre vencer esta resistencia en el corto plazo.

Otro obstáculo es que las culturas de defensa de los Estados miembros son muy diferentes entre sí y falta una visión compartida de cómo utilizar las fuerzas de la UE. Los Grupos de Combate o *Battle Groups*, creados en 2007, nunca se han desplegado.

Un ejército europeo en principio no sería suficientemente potente para afrontar una guerra como la de Libia, en la que EE.UU. tuvo que liderar la operación aunque fuese desde atrás; y, por último, habría que destinar más presupuesto (solo cinco de los 28 Estados de la UE aportan el 2% del PIB a defensa) y para ello convencer a las distintas opiniones públicas europeas para que aporten una cantidad mayor de los 200.000 millones de euros de 2015.

Es muy probable que no haya un ejército europeo en el futuro previsible; pero la UE puede y debe hacer más para reforzar la defensa europea. Sus Estados miembros representan el segundo mayor presupuesto del mundo en defensa, solo superado por Estados Unidos. Este gasto no se traduce en una cantidad proporcional de la fuerza militar por la ineficiencia, falta de coordinación e interoperabilidad que impide a la UE

aprovechar unas economías de escala evidentes. El dinero gastado en duplicar esfuerzos y las políticas proteccionistas representan un presupuesto que no se puede invertir en el desarrollo de capacidades. La infraestructura compartida, la adquisición conjunta y un mercado de defensa estrechamente integrado asegurarían que los Gobiernos europeos reciben más por el dinero que invierten.

Aunque no vislumbremos un ejército europeo más que en el largo plazo, la necesidad estratégica del mismo es más que patente en la actualidad porque el compromiso de los Estados Unidos está cada vez más cuestionado y el entorno de seguridad de Europa ha cambiado recientemente en la vecindad del este y del sur.

CONCLUSIONES

Como decíamos al principio, Europa vive una crisis existencial que requiere, entre otras cosas, de un salto cualitativo hacia una política exterior, de seguridad y defensa más comunitarizada que permita afrontar con garantías los retos que actualmente no puede solventar desde el Estado-nación.

El terrorismo del Daesh, el problema de los refugiados, la salida de la crisis económica, el conflicto de Ucrania con Rusia, el cambio climático o los retos digitales de seguridad necesitan una UE más política e integrada con una Estrategia Global de política exterior y seguridad que le permita la defensa territorial de los pueblos de la UE, la estabilización de la vecindad europea, el fortalecimiento de la gobernanza mundial multilateral y la participación de la Unión, parlamentos nacionales y ciudadanos europeos en su desarrollo futuro.¹⁵

Para lograr sus objetivos, la UE debe reforzar los instrumentos existentes en política exterior, de seguridad y defensa, poner en marcha los Grupos de Combate y la Cooperación Estructurada Permanente así como mejorar sus economías de escala mediante la Agencia de Defensa Europea y un libro blanco sobre las políticas de seguridad y defensa.

La defensa territorial de Europa parece haberse asumido en algunas instituciones europeas pero será necesario desarrollar la aplicación de la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del TUE), implementar un cuartel general permanente europeo, ▶

crear un consejo de ministros permanente de ministros de Defensa y, tras el Brexit, avanzar hacia una mayor integración de manera compatible con una OTAN que desea ver reforzado el gasto de defensa europeo (todos los Estados miembros deberían comprometerse a dedicar un mínimo del 2% del PIB a gastos de defensa para 2024) y que cada vez ve con mejores ojos la posibilidad, a largo plazo, de un ejército europeo que no deja de ser una necesidad estratégica en la actualidad.

El problema actual es la debilidad que atraviesan los Gobiernos nacionales y sobre todo el eje franco-alemán, que tiene que someterse a las urnas en los próximos meses. Las divisiones norte-sur, por la crisis económica, y este-oeste, por el problema migratorio, no parece que vayan a desaparecer a corto plazo.

Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa que dé un impulso político a la UE que la haga compatible con la OTAN, revitalice a la OSCE y mejore las relaciones con Rusia y permita afrontar con garantías, gracias a la nueva Estrategia Global, el terrorismo, la crisis de refugiados, la guerra híbrida o el cambio climático. Una UE que puede aportar su *know how* como potencia civil para solventar esos problemas para los que no bastan solo medios militares.

Los retos globales que enfrenta la UE requieren una mayor unión política. De aquí a 30 años, Europa será más federal, con varias velocidades en lo económico y, muy probablemente, con una arquitectura de seguridad más ambiciosa y una especie de Schengen de la defensa. □

NOTAS

1. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf
2. BENEDICTO, M.A. Brexit: un desastre para la seguridad de Reino Unido. *El Confidencial*. 18 junio 2016.
3. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272[INI])
4. Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad. 14 septiembre 2016.
5. Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava. 16 septiembre 2016.
6. BESCH, S. La Seguridad del suministro en la Defensa de la UE. LSE. 17 agosto 2016.
7. BENEDICTO, M.A. Hacia una arquitectura de seguridad europea más ambiciosa. En CALDUCH, R. (Coord.) *Arquitectura de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de trabajo 08/2016. Julio de 2016.
8. KEOHANE, D. *EU Defense, where political opportunity meets strategic necessity*. Carnegie Europe. 15 september 2016.
9. ALDECOA, F. Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EE.UU.: *Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales*. *Cuaderno de Estrategia 177*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015. http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html
10. Pide a la VP/AR que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42, apartado 7, del TUE, y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.
11. Los europeos deben estar mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos, así como para actuar de forma autónoma siempre y cuando sea necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de promover la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.
12. RUIZ GONZÁLEZ, F. J. *La seguridad Europea: Evolución, problemas y perspectivas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento marco. 10 octubre 2014.
13. «La Unión debe tener capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir emplearlas y la disposición para hacerlo, con el fin de responder a las crisis internacionales».
14. Juncker: NATO is not enough, EU needs an army. Euractiv. 9 marzo 2015. <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/>
15. BENEDICTO, M.A. *Op. Cit.*

EL TTIP: un acuerdo difícil pero necesario

MIGUEL OTERO IGLESIAS

Investigador principal para la economía política internacional en el Real Instituto Elcano. También es investigador asociado del Instituto Unión Europea-Asia perteneciente a la Escuela de Negocios ESSCA de París y regularmente investigador visitante en el Instituto de Economía y Política Mundial de la Academia China de las Ciencias Sociales en Pekín.

La asociación transatlántica de comercio e inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) entre los Estados Unidos y la Unión Europea es sin duda el tratado de libre comercio más importante que se ha negociado desde que en 2001 se iniciara la Ronda de Doha en la Organización Mundial de Comercio. Como es bien sabido, esa ronda está estancada por los intereses divergentes entre los países desarrollados y los emergentes, y por lo tanto hay muchas esperanzas, tanto en Washington como en Bruselas, de que el TTIP se convierta en la punta de lanza de una nueva fase en la apertura y regulación del comercio y las inversiones internacionales.

La ratificación del TTIP tendría unos efectos importantes, que se sentirían más allá de los EE.UU. y la UE. Estamos hablando del entendimiento entre las dos economías más grandes y desarrolladas del mundo, que unidas representan el 50% del PIB, el 40% de las inversiones y el 30% del comercio mundial. Con este enorme peso, lo más lógico es que si EE.UU. y la UE llegasen a un acuerdo amplio y ambicioso serían capaces de determinar el nuevo marco regulatorio para el capitalismo (digital) del siglo XXI. Este tratado, pues, no solo tiene una dimensión económica; sus implicaciones geopolíticas y geoeconómicas son incluso más importantes. En definitiva, hablamos de mucho más que un simple tratado de libre comercio.

¿QUÉ SE ESTÁ NEGOCIANDO EN EL TTIP?

En junio de 2013 el Consejo Europeo (formado por los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la UE) le dio el mandato a la Comisión Europea para que negociase el TTIP con

la Oficina de Comercio de los Estados Unidos, que está directamente bajo la supervisión del presidente americano. Desde entonces ya se han realizado quince rondas de negociación y el borrador del tratado está tomando cuerpo. El documento final tendrá 24 capítulos y estará dividido en cuatro partes. La primera se centra en el acceso de mercado y recoge todo lo que tiene que ver con la bajada de aranceles, la licitación pública y las normas de origen para asegurarse de que los productos y servicios bajo el marco del TTIP hayan sido producidos en la UE o EE.UU.

La segunda parte del tratado aborda la cooperación regulatoria, y por lo tanto es bastante más extensa y compleja. Tanto EE.UU. como la UE son dos potencias a la hora de imponer sus marcos regulatorios. Así lo han venido haciendo en todos los tratados de libre comercio que han firmado en los últimos 30 años (porque la otra parte era siempre más pequeña y débil), pero ahora se enfrentan entre ellos. Se trata pues de un combate entre dos pesos pesados del sistema capitalista. Esta segunda parte del texto quiere establecer un marco regulatorio unitario, la eliminación de barreras técnicas al comercio y pactar conjuntamente la seguridad alimentaria y la sanidad animal y vegetal, o sea, las medidas sanitarias y fitosanitarias. En esta segunda sección del tratado también se están negociando los sectores específicos del TTIP, que por ahora son: productos químicos, cosméticos y de ingeniería, productos sanitarios, plaguicidas, tecnologías de la información y la comunicación, productos farmacéuticos, productos textiles y vehículos.

La tercera parte del tratado se centra en las normas del comercio y la inversión y por consiguiente no es menos compleja que la segunda. Aquí, Ignacio García Berceiro, el español que lidera el equipo de la Comisión en las negociaciones, tiene ▶



El presidente del Parlamento Europeo, Jerzy Buzek, de visita en Washington con Hillary Clinton en 2010

que discutir y negociar con su homólogo americano, Daniel Mullaney, temas tan sensibles como: el desarrollo sostenible y la acción por el clima; la energía y las materias primas, aduanas y facilitación del comercio, las pequeñas y medianas empresas (pymes), la protección de las inversiones, la competencia, los derechos de propiedad intelectual e indicaciones geográficas y soluciones a las diferencias entre administraciones. Ahí es nada.

La cuarta parte del texto, sin embargo, es bastante más li-

gera y se centra en las disposiciones institucionales, generales y finales donde se establece por ejemplo un comité de evaluación permanente del TTIP tras su ratificación.

En general hay que decir que la transparencia de las negociaciones ha ido aumentando, gracias sobre todo a la presión de muchas organizaciones de la sociedad civil como Greenpeace, asociaciones de consumidores, sindicatos e incluso de muchos miembros del Parlamento Europeo. A estas alturas se puede ▶

EL TTIP ES DEMASIADO VALIOSO PARA DEJAR QUE FRACASE. LOS PAÍSES Y LOS CIUDADANOS DE LA UE TIENEN DOS OPCIONES: O ENSIMISMARSE Y ENCERRARSE FRENTE AL DESAFÍO DE LA GLOBALIZACIÓN, PENSANDO QUE ASÍ VAMOS A PRESERVAR NUESTRO MODELO, O INTENTAMOS CONVENCER A NUESTROS SOCIOS INTERNACIONALES DE QUE NUESTRO MODELO DE REGULACIÓN DEL CAPITALISMO ES EL MÁS ACERTADO, AUNQUE TENGAMOS QUE CEDER EN ALGUNOS ASPECTOS.

afirmar con rotundidad que el TTIP es el tratado de libre comercio más transparente de la historia. No solo se ha publicado el texto del mandato que le envió el Consejo Europeo a la Comisión; la propia Comisión ha publicado además todas sus posiciones previas antes de entrar a negociar con su contraparte americana y, nuevamente tras la presión de la sociedad civil europea, ha ampliado el acceso restringido a los textos consolidados (y por lo tanto confidenciales) de la negociación en curso no solo a los funcionarios europeos competentes en la materia, sino también a los parlamentarios europeos y a los funcionarios y parlamentarios de los países de la UE que así lo deseen.

Pese a estos esfuerzos de la Comisión (que, por cierto, no han sido emulados por la Oficina de Comercio estadounidense), muchas organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, sobre todo de izquierdas (representados por el grupo GUE y en parte Los Verdes en el seno de la Eurocámara), siguen pidiendo más transparencia. Algunos incluso exigen que las negociaciones sean a puerta abierta y con las cámaras de televisión grabando en directo. Sin duda, esa sería la opción más transparente, pero con casi toda seguridad no sería la más eficiente. Si bien es entendible que exista una preocupación por la transparencia y la legitimidad democrática del proceso, está clara la necesidad de cierta confidencialidad en toda negociación, sobre todo de esta complejidad: cada una de las partes tiene que realizar concesiones. La dinámica es: yo cedo en esta parte, pero gano en esta otra. Si este proceso ocurriese en vivo y en directo sería muy fácil ver constantes movilizaciones de grupos de interés de toda índole protestando por esta u otra cesión. Con lo cual sería prácticamente imposible llegar a un acuerdo final. Al igual que hay negociaciones privadas en los parlamentos nacionales para consensuar ciertas leyes o en la formación de coaliciones para conseguir un Gobierno, lo mismo sucede en las negociaciones de un tratado como el TTIP.

CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL ADVERSO

Pero es justamente esa política tradicional a puerta cerrada la que recibe cada vez más críticas. El auge de movimientos populistas de izquierdas y derechas, tanto en Europa como en EE.UU., es una consecuencia de ello. Cada vez más gente siente que sus líderes están muy lejos de la realidad social y no hacen

suficientes esfuerzos para resolver los problemas acuciantes de sus sociedades como son el paro, la desigualdad, la inmigración y el terrorismo yihadista. En general, hay un creciente rechazo popular frente a la globalización, terreno que abona discursos de extrema derecha incluso en países ricos, con poco paro y poca desigualdad, como Finlandia, Países Bajos, Austria y Alemania.

Todo esto hace que ahora mismo ni la UE, con sus cuatro libertades básicas (la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas) ni el libre comercio sean muy populares en Europa. Y lo mismo sucede en Estados Unidos. El rechazo creciente al TTIP así lo demuestra. Una encuesta de abril de 2016 de la Fundación Bertelsmann muestra como solo el 17% de los alemanes y el 18% de los estadounidenses piensa que el TTIP es positivo, mientras que dos años antes esas cifras estaban en el 55% y 53%, respectivamente. Con estos números, no sorprende escuchar a Donald Trump, Hillary Clinton y François Hollande declararse abiertamente en contra del TTIP. La única que todavía defiende el tratado es Angela Merkel, pero incluso en su propio Gobierno hay voces críticas, como la del vicescanciller y líder de los socialdemócratas alemanes, Sigmar Gabriel.

Mucho del actual rechazo al TTIP es ideológico. La izquierda radical se opone al libre comercio por doctrina desde por lo menos las protestas de Seattle de 1999, pero hay cierto componente cultural. Muchos europeos, de ideologías diferentes, tienen una imagen negativa de los EE.UU. Aunque es generalmente visto como el país de la libertad, también es considerado el país del capitalismo salvaje. La impresión es que la regulación en derechos laborales, ambientales y sociales es menos estricta (aunque en realidad eso no es siempre cierto) y que las grandes multinacionales tienen un poder enorme. Para muchos son justamente esas multinacionales americanas (y europeas) las que se van a beneficiar más del TTIP, perjudicando así a las pymes europeas. Esto es sobre todo el caso en el sector de la agricultura y la ganadería, pero también en los fármacos y el sector químico. El uso en los EE.UU. de hormonas en la producción de carne es una crítica recurrente. También lo es la utilización de muchas sustancias cancerígenas en los cosméticos. Por otro lado, parte de la sociedad americana también tiene un rechazo compulsivo a todo lo europeo. Los votantes más libertarios del partido republicano temen, por ejemplo, que el TTIP se convierta en un monstruo regulador, siguiendo los pasos de la propia UE. ▶

EL DESAFÍO DE SUPERAR LAS BARRERAS

Justamente, las quince rondas de negociaciones que se han llevado a cabo hasta ahora han demostrado las grandes diferencias culturales que hay entre los EE.UU. y Europa. En los EE.UU., por ejemplo, toda la regulación de bienes y servicios está basada en el siguiente principio: todo producto es legal mientras no se demuestre que es dañino. Es por eso que en muchos casos se ponen a la venta alimentos o medicamentos que posteriormente se quitan del mercado porque alguien los ha denunciado. En Europa, en cambio, el principio básico es justamente el contrario: solo se puede comercializar un producto cuando se ha demostrado que no es dañino para la salud pública. Estas dos culturas normativas diferentes no son fáciles de congeniar.

Otro ejemplo concreto lo encontramos en las indicaciones geográficas. En la UE el champán, el parmesano y el albariño son productos que solo se pueden llamar así si han sido producidos en las regiones de Champagne, Parma y en las Rías Baixas. En EE.UU., en cambio, manda la marca, no la región. Si algún viticultor americano, hipotéticamente, registrase en 2012 la marca Californian Albariño nadie le puede decir que deje de usar la palabra albariño porque tiene denominación de origen. Él ha registrado debidamente la marca y eso es lo que cuenta. Esta es una de las razones por las que muchos agricultores franceses e italianos, pero también españoles, se oponen al TTIP. La Comisión ha indicado que va a defender sus intereses, pero muchos temen que las denominaciones de origen se conviertan en moneda de cambio. Si, por ejemplo, la UE insiste en no aceptar los tribunales privados de arbitraje entre inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés), quizás tenga que aceptar que el albariño gallego conviva con el de California.

Al final, los tratados de libre comercio e inversiones suelen ser positivos para las sociedades en su conjunto. Bien negociados, con salvaguardas laborales, medioambientales y sociales (aceptando incluso el reconocimiento mutuo pero cumpliendo con unos mínimos necesarios) pueden estimular y generar competencia, creatividad, innovación y mayor bienestar. El mercado único de la UE es un claro ejemplo. Eso sí, como suelen ser tratados basados en compromisos siempre hay perdedores y ganadores y si se quiere evitar mayor rechazo popular es importante compensar a los perdedores. Los fondos estructurales y de cohesión de la UE se han basado en este principio.

Habría que incorporarlo a las negociaciones del TTIP cuanto antes para recuperar el apoyo popular.

Como se ha indicado, el proyecto es quizás demasiado ambicioso, el contexto social no es el más propicio y las diferencias culturales y administrativas entre EE.UU. y UE son importantes. Sin embargo, el TTIP es demasiado valioso para dejar que fracase. Los países y los ciudadanos de la UE tienen dos opciones: o ensimismarse y encerrarse frente al desafío de la globalización, pensando que así vamos a preservar nuestro modelo, lo que presumiblemente aceleraría el declive económico, político y social de este continente, o intentamos convencer a nuestros socios internacionales de que nuestro modelo de regulación del capitalismo es el más acertado, aunque tengamos que ceder en algunos aspectos. La realidad es que si no podemos llegar a un acuerdo con nuestros primos hermanos, los americanos, que comparten muchos de nuestros principios y valores, entre otras cosas porque muchos de ellos son de ascendencia europea, ¿cómo vamos a lograr convencer a nuestros socios chinos, que tienen una cultura y unos valores muy diferentes?

Los europeos tenemos que tener cuidado; si dejamos pasar esta oportunidad, quizás EE.UU. y China en algún momento pacten entre ellos, y al ser la primera y la segunda economía, pueden establecer normas que al final valgan para el resto del mundo durante los próximos 30 años. Eso sí que sería una mala noticia, porque el marco regulatorio del comercio y las inversiones que saliese de esa negociación seguro que no se parecería mucho al modelo europeo que tanto defendemos. □

Europa, América, 2046

JOSÉ HERRERA

Director internacional de la Fundación FAES. Entre 1997 y 2004 fue diputado en el Congreso por Madrid, miembro de las comisiones parlamentarias de Asuntos Exteriores, Unión Europea, Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la delegación española ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Tení trece años cuando vi por primera vez *Blade Runner*. Aquella distopía situada en una sombría ciudad de Los Ángeles me fascinó y quedó grabada para siempre en mi memoria. Siempre tuve curiosidad por saber qué ocurriría allí en el año 2019, que entonces parecía tan lejano. Treinta años después, pocas profecías de las aventuradas sobre aquel universo oscuro imaginado por Ridley Scott se han cumplido, ni remotamente. No vivimos rodeados de replicantes, ni estamos sumidos en una torre de Babel de extrañas lenguas, ni nuestros cielos están surcados por coches voladores...

Digo todo esto porque los coordinadores de este libro me piden que aventure cómo serán las relaciones entre la Unión Europea y América Latina dentro de 30 años, y la cosa se me antoja, cuando menos, una osadía. Para entonces tendré la friolera de 77 años como millones de españoles nacidos durante el *baby boom* de finales de los 60. Los cambios que nuestras sociedades están experimentando de la mano de la revolución tecnológica son tan profundos que muchísimos aspectos de la sociedad que conocemos, desde la economía a la educación pasando por las relaciones internacionales o las amenazas y retos globales, pueden llegar a ser irreconocibles en 2046. O quizás no tanto...

En este momento la Unión Europea se encuentra en una peligrosa encrucijada que puede echar a perder la integración, los avances y el desarrollo logrados durante el último medio siglo. El Brexit, el auge de los populismos y nacionalismos, la brecha creciente entre norte y sur de Europa, el envejecimiento demográfico, las amenazas latentes tanto al otro lado de nuestras fronteras como en el interior de nuestras propias ciudades, la insostenibilidad de los sistemas de bienestar social

o el reto de controlar e integrar una inmigración incontrolada dificultan de manera brutal cualquier predicción sobre el futuro del proyecto europeo y sobre sus futuras relaciones con otras regiones del mundo.

Si el futuro del proyecto europeo está amenazado, al menos tal y como lo hemos conocido hasta ahora —instituciones europeas, moneda común, acuerdos sobre la libre circulación de personas, capitales y mercancías, etc.—, el proyecto de integración latinoamericana o panamericana siquiera está someramente esbozado. Parece preferible por tanto, en lugar de dibujar hipotéticos escenarios, señalar algunas dicotomías que determinarán cómo será en el futuro la relación entre la UE (o Europa) y América Latina (o las Américas).

EL GAP DEMOCRÁTICO

El final del siglo pasado se caracterizó en Europa por el derribo del muro de Berlín, el fin del comunismo y un gran avance en el proceso de integración comunitaria, mientras en América Latina se produjo el final de muchas dictaduras militares, la apertura comercial al mundo y la consolidación de la democracia. A pesar de esa ola de democratización que parecía irreversible, el arranque del siglo XXI ha permitido que tanto Europa como América Latina estén viviendo el auge de movimientos populistas y contrarios a la consolidación de la democracia. Regímenes dictatoriales como el cubano o el venezolano no solo han pretendido expandir su influencia en América Latina, también han fomentado e incluso financiado la aparición de movimientos radicales y antisistema en algunos países europeos como España o Grecia. Mientras tanto, las perspectivas electorales de los movimientos o partidos nacionalistas, po- ▶

pulistas y extremistas crecen en toda Europa. La cooperación entre los Gobiernos democráticos de Europa y América Latina para fortalecer las instituciones y el Estado de derecho será fundamental en este contexto de globalización de los movimientos antisistema y de nuevas democracias autocráticas.

EL GAP DEMOGRÁFICO

El progresivo envejecimiento de la población europea, la baja tasa de natalidad y el crecimiento de la esperanza de vida hacen insostenibles a medio plazo unos sistemas de salud, bienestar y previsión social como los que disfrutamos en la actualidad en Europa. Pese a la necesidad de incrementar nuestra población, la reciente crisis migratoria y de refugiados ha puesto de manifiesto la dificultad de las naciones e instituciones europeas para, por una parte, gestionar el contingente creciente de personas que ven en Europa el lugar en que arraigar y disfrutar de un futuro mejor y, por otro, para integrar en sus sociedades a personas que en muchas ocasiones desconocen o ponen en duda la existencia de un sistema universal de valores. La frustración de muchos europeos hacia esta incapacidad para gestionar e integrar a las masas de inmigrantes ha fomentado la aparición de unos partidos y movimientos populistas, nacionalistas y xenófobos que promueven políticas de exclusión y ponen en el centro de las críticas a la Unión Europea y sus políticas en favor de la libre circulación de personas. El triunfo del Brexit o el incremento de las perspectivas electorales de las extremas derechas e izquierdas ponen en jaque el proyecto europeo y exigen una respuesta urgente, firme y contundente para evitar la desintegración en aras del proteccionismo.

Frente a quienes promueven en Europa modelos de exclusión de los migrantes —incluso de aquellos que provienen de otros países europeos— cabe recordar modelos de éxito como el español. Entre 1996 y 2004 España incrementó su población en cerca de siete millones de personas, haciendo compatible dicho incremento con la mejor etapa de crecimiento económico de la historia de España: reducción de la tasa de desempleo a la mitad, equilibrio presupuestario, saneamiento de las cuentas públicas, reducción drástica de los tipos de interés y entrada en el euro tras cumplir, en un solo año, las condiciones fijadas en el Tratado de Maastricht. Si España fue capaz de lograrlo no fue «a pesar de» la inmigración, sino «gracias a» la misma. Y lo hizo mediante una integración natural y sin traumas, basada en

los valores compartidos por los ciudadanos españoles y los llegados en ese momento, principalmente desde países de América Latina o de Europa del Este. La importancia de las instituciones democráticas, la separación de poderes, la igualdad entre hombres y mujeres, la libertad religiosa en el marco de un Estado aconfesional o el reconocimiento de la vigencia universal de los derechos humanos lejos de resultarles ajenos fueron valores plenamente reconocidos y aceptados por la mayor parte de los inmigrantes llegados a España en ese momento.

Europa debe plantearse seriamente y sin demagogia su futuro demográfico. De proseguir con las tendencias actuales, se necesitarán indefectiblemente millones de personas que ayuden a reequilibrar el gap demográfico. Esa apertura deberá contemplar como eje principal la capacidad de integración por los gobiernos y el reconocimiento de los valores compartidos por parte de los llegados de fuera. América Latina es una región de población mayoritariamente joven que comparte con Europa las raíces occidentales y que está haciendo serios esfuerzos por modernizar sus instituciones y sus sistemas educativos, por lo que debería ser especialmente tenida en cuenta cuando Europa acepte que necesita incorporar a su sociedad a millones de nuevos ciudadanos.

EL GAP ECONÓMICO Y COMERCIAL

A pesar de las críticas contra el liberalismo económico, es más que probable que hacia 2046 el mundo esté más interconectado comercialmente de lo que está hoy. China, India, Brasil, Rusia o Turquía se están convirtiendo en grandes actores comerciales globales en competencia directa contra los bloques tradicionales (la Unión Europea y los Estados Unidos). Junto a la cooperación para fortalecer y consolidar nuestras democracias y para atraer e integrar a los nuevos ciudadanos mencionados en los dos apartados anteriores, el tercer pilar para que el eje Europa-América Latina —concebido como un solo bloque comercial— se consolide como un actor global es la apuesta por la apertura económica y comercial. Si América Latina no avanza en sus propios procesos de integración y la Unión Europea da pasos atrás en su modelo, no solamente ambas regiones serán incapaces de competir a nivel global contra actores como China o Estados Unidos y otros emergentes sino que los ciudadanos perderemos la oportunidad de beneficiarnos de las ventajas potenciales de la globalización. Es necesaria ▶



Alojamientos construidos por la UE en Haití tras el terremoto de 2010

la firma de acuerdos de libre comercio que permitan a la UE y a América Latina acceder, en igualdad de condiciones, a los bienes producidos a uno y otro lado del Atlántico y competir con los de otras regiones del mundo y que actúen de contrapeso al proteccionismo emergente en otras grandes regiones.

EL GAP PRODUCTIVO

En los primeros once años de este siglo, la población mundial pasó de 6.000 a 7.000 millones de personas. Las proyecciones demográficas prevén que, en ausencia de grandes conflictos bélicos o epidemias excepcionales, la población mundial supere los 9.500 millones de personas en el año 2046. Ese incremento de población se verá además acompañado de un incremento notable en la calidad de vida, con cientos de millones de personas dejando para siempre el umbral de la pobreza para pasar a formar parte de las clases medias. Un cambio social monumental que llevará también aparejado el abandono del medio rural en beneficio de una

gran urbanización mundial. Según un estudio de la Unión Mundial de Arquitectos Urbanistas (ISOCARP), más del 70% de la población mundial vivirá en grandes ciudades. Ese cambio social sin precedentes aumentará, en primer lugar, las necesidades de producción tanto de recursos energéticos como de productos destinados a la alimentación (ganadería, agricultura y pesca) y de otros bienes de consumo. Además, esa población urbana aglutinada en ciudades de varios millones de habitantes exigirá nuevos servicios. La competencia con China, India, Indonesia y otros países de gran población obligará a la UE y a América Latina a realizar una apuesta seria por la obtención de fuentes alternativas de energía que les permitan ser autosuficientes, además de tener que racionalizar y hacer más eficientes sus medios de producción de alimentos, agua, materias primas y bienes manufacturados. En ese contexto revolucionario, la UE debería ver en América Latina un socio estratégico, por ejemplo, por sus grandes reservas naturales – sin ir más lejos, las mayores reservas de agua potable a nivel mundial –, mientras que América Latina puede sacar provecho del conocimiento, las patentes y las innovaciones tecnológicas ▶

ESPAÑA DEBE PRINCIPALMENTE CONVERTIRSE EN EL ADALID DE LA INCORPORACIÓN DE AMÉRICA LATINA A UN VÍNCULO ATLÁNTICO EN EL QUE HABITUALMENTE SOLO SE CONTEMPLAN DOS POLOS, ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA. LA CUENCA ATLÁNTICA CONSTITUYE UN VÍNCULO DE OPORTUNIDAD AL INCORPORAR COMO SOCIO ESTRATÉGICO A UNA DE LAS ÁREAS DEL MUNDO CON MÁS POSIBILIDADES DE FUTURO, COMO ES AMÉRICA LATINA.

europas a la hora de hacer su producción más eficiente y competitiva. La cooperación en los ámbitos de la protección del patrimonio natural e histórico es otro aspecto del que ambas regiones pueden sacar un mayor provecho mutuo.

EL GAP INFORMATIVO, EDUCATIVO Y TECNOLÓGICO

Más que nunca, las diferencias entre las regiones del mundo tendrán que ver con el acceso a la información y a las tecnologías de la comunicación para poder crear, procesar, analizar y usar datos. La exclusión social dejará de estar relacionada principalmente con factores económicos, para vincularse principalmente a la dificultad de adaptarse a un nuevo modelo de sociedad basado en el permanente reciclaje y especialización profesional a lo largo de toda la vida laboral. En ese mercado laboral globalizado es muy probable que el enorme salto tecnológico que estamos viviendo termine haciendo obsoletos o inútiles determinados estudios o profesiones y los individuos se vean obligados a adaptarse y competir. Cuestiones como la plena integración de los espacios universitarios y académicos europeo y latinoamericano, la cooperación científica y técnica transnacional, el apoyo al emprendimiento y al registro de patentes, la introducción en los sistemas educativos de asignaturas sobre temas como computación, robótica, biotecnología o nanotecnología y la implantación de centros formativos de excelencia deben formar parte de la agenda de cooperación entre Europa y América Latina.

EL GAP DE SEGURIDAD

El desarrollo económico, la reducción de la pobreza, el bienestar de la sociedad, los equilibrios geoestratégicos y la estabilidad y la seguridad globales se están viendo amenazados por la aparición de nuevos peligros. Pocos quisieron reconocer en el mundo occidental que los atentados del 11 de septiembre de 2001 eran, en la práctica, una declaración de guerra. Una guerra que presenta hoy caras tan diversas como Daesh o ISIS, el terrorismo convencional, las redes globales del tráfico de drogas o seres humanos, los lobos solitarios dispuestos a inmolarse en cualquier lugar, la cibercriminalidad o las amenazas de uso de nuevas armas químicas o biológicas. La cooperación del crimen organizado a nivel transnacional es un hecho desde hace

tiempo (por ejemplo, entre las FARC, ETA y el IRA; o entre Hamás o Hezbolá y diversos grupos del crimen organizado y el narcotráfico en América Latina) y se ha incrementado con la globalización. Ello debería hacer reflexionar a los diversos Gobiernos democráticos de la Unión Europea y América Latina sobre la importancia de incrementar de manera sustancial su cooperación e intercambio de información en este ámbito y plantearse en el medio plazo la reconversión de la OTAN en una nueva alianza atlántica modernizada y ampliada que juegue un papel más relevante en la seguridad global.

Finalmente, ¿qué papel debe jugar España en un mundo en el que los actores nacionales cada vez van a quedar más desdibujados en beneficio de los bloques territoriales?

España debe principalmente convertirse en el adalid de la incorporación de América Latina a un vínculo atlántico en el que habitualmente solo se contemplan dos polos, Estados Unidos y la Unión Europea. La cuenca atlántica, por todos los argumentos expresados en las líneas anteriores, es mucho más que un concepto geográfico y constituye un vínculo de oportunidad al incorporar como socio estratégico a una de las áreas del mundo con más posibilidades de futuro, como es América Latina. Muchas veces se ha repetido aquello de «España, puente entre Europa y América Latina». En 2046 probablemente hablemos más de *bubs* y nodos que de puentes. En cualquier caso, es responsabilidad de España que, a diferencia de lo que ocurría al final de *Blade Runner*, todas estas oportunidades de cooperación entre la Unión Europea y América Latina no se terminen perdiendo en el tiempo como lágrimas en la lluvia. □

¿Hacia una nueva política mediterránea?

ANA GALLO ÁLVAREZ

Funcionaria de la Comisión Europea en excedencia. Representante de la Comisión en Bagdad (2004-2006), consejera política de la Oficina de la Comisión ante la Autoridad Palestina en Jerusalén y directora de la Oficina del Representante del Cuarteto, Tony Blair. Desde 2015 dirige su propia consultora, GlobeChange Strategies, especializada en comercio y política internacional.

EL PROCESO DE BARCELONA

La Conferencia Euromediterránea de 1995, que cerró de forma brillante la segunda Presidencia española desde nuestra adhesión en 1986, abrió uno de los periodos más prolíferos y positivos en las relaciones euromediterráneas. Este resultado se debió en gran parte al esfuerzo y la tenacidad de la diplomacia española, que consiguió reequilibrar la política exterior de la Unión Europea (muy centrada en el este de Europa desde la caída del muro de Berlín) hacia el Mediterráneo, poniendo así esta región en pie de igualdad con Europa central y del este.

La Declaración de Barcelona abría un proceso cuyo objetivo a medio y largo plazo era el de crear un espacio de integración y partenariado entre ambos lados del Mediterráneo.¹ Este proceso estaría cimentado en una progresiva liberalización comercial, el desarrollo de áreas específicas de cooperación, tales como la energía, la cultura o la industria, un importante paquete de asistencia financiera tanto para proyectos estatales como para el desarrollo de la sociedad civil y la promoción de los derechos humanos y un fuerte programa de apoyo a las relaciones e intercambios entre las sociedades civiles de ambos lados del Mediterráneo (ONGs, universidades, etc.). Este último elemento añadía un carácter innovador y diferenciador con respecto a las políticas que se habían llevado a cabo en el pasado.

La Unión Europea apostaba así porque la combinación de intercambios comerciales, el desarrollo de la gobernanza económica e institucional y la «europeización» de la sociedad civil, junto con una política de apoyo a la promoción de los derechos humanos acabaría en la transformación y democratización gradual de estas sociedades y la progresiva integración regional de nuestros vecinos del sur.

Es importante recordar aquí cuál era el contexto geopolítico de la región en ese momento. La cuenca sur del Mediterráneo estaba gobernada por una serie de líderes autoritarios y regímenes de partido único que aun a pesar de haber introducido tibias reformas hacia la liberalización económica, mantenían un alto grado de estabilidad interior y exterior. Dicha estabilidad llevaba, en general, aparejado un alto coste respecto a la protección de los derechos humanos y en algunos casos una brutal represión de cualquier disidencia y, en particular, de cualquier amago de islamización política o social.

Aunque sería injusto decir que la Unión Europea promovió ese estado de cosas, los diálogos bilaterales y multilaterales sobre derechos humanos del proceso de Barcelona solían ser muy incómodos para nuestros socios. La realidad es que el miedo occidental a la expansión islamista, sobre todo a raíz de la guerra en Argelia y algo después los ataques del 11 de septiembre, así como un reconocimiento implícito de una idiosincrasia política propia a estos regímenes, contribuyeron a mantener el *statu quo*.

También en estos años, el mundo estaba aún viviendo la resaca de los Acuerdos de Oslo que permitían vislumbrar, por fin, una solución concreta aunque aún lejana al enquistado proceso de paz israelo-palestino. Otro atractivo del proceso de Barcelona era que su modelo de cooperación multilateral y bilateral a pequeña escala y en áreas muy concretas permitiría la aceptación gradual de Israel por parte de sus vecinos árabes.

Barcelona abría así una época dorada. Daba una ambiciosa y precisa estructura a las relaciones euromediterráneas, promoviendo la cooperación en múltiples áreas; lanzaba una detallada hoja de ruta que «sólo» podía culminar en la demo- ▶

LA IMPOSIBILIDAD POLÍTICA –YA ENTONCES EL DEBATE SOBRE LOS RIESGOS DE FUTURAS AMPLIACIONES EMPEZABA A CALAR EN ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS, SOBRE TODO RESPECTO A TURQUÍA– Y PRÁCTICA DE AMPLIAR LA UNIÓN SINE FINE OBLIGARON A LA UNIÓN A CREAR UN ESTATUS INTERMEDIO QUE OFRECIERA A SUS SOCIOS ACCESO PARCIAL AL MERCADO INTERIOR Y A ALGUNAS DE LAS POLÍTICAS MÁS ATRACTIVAS, COMO EL ACCESO SIN VISADOS A LA UNIÓN PARA LOS CIUDADANOS DE ESTOS PAÍSES, A CAMBIO DE ACEPTAR UNOS PROGRAMAS U HOJAS DE RUTA MUY DETALLADOS Y CONCRETOS DE REFORMAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS.

cratización y buena gobernanza de la cuenca sur, y además sentaba en la misma mesa a Israel, los palestinos y sus numerosos vecinos, hasta ahora enemigos, para hablar de proyectos concretos de cooperación e integración. Si la integración económica y funcional había traído paz y estabilidad a Europa después de siglos de guerras y enfrentamientos, ¿por qué no habría de hacerlo en el Mediterráneo?

Hay que añadir que todo el partenariado euromediterráneo estaba fundado en un complejo marco institucional y procedimental que debía mantener y dar el ímpetu necesario a la relación, a veces en detrimento de su contenido. Así, se multiplicaron las reuniones de 15+9 a todos los niveles: expertos, altos funcionarios ministeriales, parlamentarios, etc., y se crearon múltiples foros de cultura, universidades, sociedad civil, parlamentos, etc.

LOS LÍMITES DE BARCELONA

Pronto, una serie de eventos internos y externos a la Unión empiezan a poner a prueba el concepto y los principios subyacentes a Barcelona, dejando gradualmente entrever algunos de sus aspectos más vulnerables.

En primer lugar, el conflicto israelo-palestino. Los Acuerdos de Oslo pronto empezaron a hacer agua. Oslo preveía un periodo inicial transitorio de cinco años hasta 1999, durante el cual se consolidarían las instituciones palestinas y se abrirían las negociaciones que culminarían en un acuerdo sobre el estatus final. Sin embargo, el periodo transitorio acabó sin acuerdo. Los infructuosos esfuerzos de la comunidad internacional para concluir un acuerdo en Camp David y en Taba acabaron en fracaso y desembocaron, en el año 2000, en la segunda intifada. Este fue sin duda el primer impacto de calado sobre el proceso euromediterráneo. Casi inmediatamente, algunas de sus estructuras y procesos, cuyo funcionamiento requería el consenso de todos los socios, se vieron paralizadas indefinidamente por el boicot a Israel de sus vecinos árabes, llevando el proceso multilateral, que no el bilateral, a una parálisis casi total.

En segundo lugar, la ampliación hacia el este volvió a descompensar los objetivos e intereses geoestratégicos de la Unión Europea. Por un lado, los nuevos miembros empujaban por una intensificación de las relaciones con su área de

influencia natural, la nueva frontera del este (Ucrania, Georgia, Moldavia, etc.) y en menor medida los Balcanes. Por otro lado, el éxito de la ampliación como instigadora de profundas reformas políticas, económicas e institucionales en los antiguos países comunistas fomentó la aparición de un grupo cada vez mayor de potenciales países candidatos a la adhesión en el este. La imposibilidad política –ya entonces el debate sobre los riesgos de futuras ampliaciones empezaba a calar en algunos Estados miembros, sobre todo respecto a Turquía– y práctica de ampliar la Unión *sine fine* obligaron a la Unión a crear un estatus intermedio que ofreciera a sus socios acceso parcial al mercado interior y a algunas de las políticas más atractivas, como el acceso sin visados a la Unión para los ciudadanos de estos países, a cambio de aceptar unos programas u hojas de ruta muy detallados y concretos de reformas económicas y políticas.

Así nació, en el año 2004, la política de vecindad. Aunque pensada inicialmente para los vecinos del este, hubo de extenderse al sur, por la obstinación y habilidad diplomática de varios países mediterráneos, entre ellos España. La política de vecindad dio un nuevo impulso a algunos de los aspectos más interesantes del proceso de Barcelona y abrió perspectivas de futuro más concretas, bien que a muy largo plazo y con una hoja de ruta muy complicada, sobre su relación con la Unión Europea para los vecinos más aplicados. Pero también acabó con algunos de sus aspectos más originales y definitorios como la multilateralidad y la idea de integración regional a ambos lados del Mediterráneo. La posterior creación de la Unión para el Mediterráneo, basada en un concepto mucho más intergubernamental que de partenariado, no pudo, lamentablemente, recomponer ese aspecto de la política mediterránea, que quedó de alguna manera enterrado hasta nueva orden.

En tercer lugar, la llamada Primavera Árabe. Muchos analistas han criticado a la Unión Europea por no haber anticipado adecuadamente los eventos de finales del 2010 y principios del 2011. Muchas de estas críticas son injustas pues muy pocos de esos mismos analistas anticiparon esos acontecimientos. No obstante, más preocupante ha sido la tardanza y la indecisión de la UE a la hora de sustituir los instrumentos existentes (*soft approach* basado en la cooperación y el diálogo) que han resultado claramente insuficientes en situación de crisis por otros, fundamentalmente en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), más contundentes. Esta tardanza se ▶

EL FRACASO DE LA PRIMAVERA ÁRABE HA TRAÍDO CONSIGO EL CAOS A LA REGIÓN, COMBINANDO TRES TENDENCIAS EXPLOSIVAS: LA DESTRUCCIÓN DE ESTADOS MÁS O MENOS ESTABLES COMO SON LOS CASOS DE SIRIA Y LIBIA, AHORA SUMIDOS EN CRUENTAS GUERRAS CIVILES Y CONFLICTOS TRIBALES, LA EXPANSIÓN SIN PRECEDENTES DEL ISLAM EN SU FORMATO MÁS RADICAL, HACIA EL NORTE DE ÁFRICA Y LOS PAÍSES SUBSAHARIANOS LIMÍTROFES Y LA INVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN ALGUNOS PAÍSES COMO ES EL CASO DE EGIPTO.

debió, en parte, al hecho de que la nueva PESC introducida por el Tratado de Lisboa daba solo sus primeros pasos cuando estalló la crisis (el Servicio Europeo de Acción Exterior [SEAE] estaba en pleno proceso de establecimiento). También al hecho de que, a pesar de las mejoras y reformas llevadas a cabo, la PESC seguía estando aquejada de la tensión entre los diferentes, y a veces incompatibles, intereses y tradiciones estratégicas de los Estados miembros, de la multiplicidad de actores (Comisión, SEAE, Consejo, etc.) y la consiguiente dificultad de tomar decisiones.² En cualquier caso, la crisis que siguió a la Primavera Árabe ha obligado a redirigir de nuevo la política euromediterránea aún más hacia la bilateralidad, a condicionar, de forma mucho más contundente, la profundización de las relaciones a las reformas y avances democráticos de nuestros socios y a diferenciar mucho más entre los socios. Lamentablemente, la crisis económico-financiera que ha azotado Europa desde el 2007 y las políticas de austeridad han impedido una movilización de recursos financieros suficientemente atractivos para los países que avanzan tímidamente por el proceso de democratización como para cimentar esta nueva versión de la política euromediterránea de forma más contundente.

El fracaso de la Primavera Árabe ha traído consigo el caos a la región, combinando tres tendencias explosivas: la destrucción de Estados más o menos estables como son los casos de Siria y Libia, ahora sumidos en cruentas guerras civiles y conflictos tribales, la expansión sin precedentes del islam en su formato más radical, hacia el norte de África y los países subsaharianos limítrofes y la involución democrática en algunos países como es el caso de Egipto.

Sólo Marruecos y Túnez parecen avanzar hacia una verdadera democratización (más tibia pero no por ello menos importante en Marruecos). Jordania y Argelia, por razones diferentes, se mantienen en un equilibrio inestable que podría decantarse en cualquier momento en una u otra dirección (Jordania, por las vicisitudes de su posición geográfica: con la guerra en Siria y los avances del Estado Islámico en Iraq; y Argelia, por la incógnita de futuro ante el previsible fin del mandato del presidente Buteflika por su estado de salud y edad avanzada). El proceso de paz israelo-palestino está muerto y será muy difícil resucitarlo en el marco de los parámetros con los que la comunidad internacional ha trabajado hasta ahora.

Por último, la represión política, tribal o sectaria en muchos de estos países, la huida de la guerra, la falta de perspectivas económicas o simplemente la huida hacia una vida mejor y con más posibilidades ha provocado uno de los mayores movimientos migratorios de los últimos años desde la región hacia Europa, una catástrofe humanitaria sin precedentes, al abrigo de la cual han proliferado las mafias y la redes criminales dedicadas al tráfico de personas.

Todo ello ha contribuido a una percepción del fracaso o impotencia de la Unión Europea para desarrollar una nueva política para la región.

NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA

A pesar de sus limitaciones en este nuevo contexto histórico, Barcelona no ha sido totalmente un fracaso. Por un lado, su ambición y éxito inicial han servido para crear lazos institucionales y comerciales que, aun habiendo entrado en un período confuso e inestable, no han desaparecido. Los intercambios entre la sociedad civil, mencionados anteriormente, también han tenido un éxito importante.

Es verdad que algunos de estos instrumentos no han sido suficientes para transformar y mejorar las condiciones de vida en el Mediterráneo del sur. No obstante, la Unión Europea sigue siendo un referente fundamental para importantes capas de la población de estos países, ya sea por la proximidad geográfica, por las relaciones históricas con algunos Estados miembros o por el importante número de ciudadanos europeos e inmigrantes en la Unión originarios de estos países. Además, un marco estable de cooperación con la unión Europea sigue siendo su mejor oportunidad para no caer completamente en el desgobierno y la radicalización.

Para responder a este reto en los próximos 30 años es fundamental que la Unión Europea reintegre su actual y cambiante política de vecindad, con todos sus elementos positivos, en un marco de objetivos, más limitados pero más concretos y pragmáticos para el largo plazo. Entre ellos yo destacaría los siguientes:

► La Unión Europea tiene que agilizar su política exterior en contextos de crisis. La crisis de la región no tiene una solu-►

ción a corto o medio plazo. La Unión tiene que estar preparada para reaccionar rápidamente de forma mucho más exhaustiva y estratégica. Las misiones puntuales como EUNAVFOR MED, que patrulla el Mediterráneo para controlar el tráfico ilegal de personas, son muy importantes pero no pueden quedar aisladas de otras intervenciones simultáneas, ya sean en el ámbito de la seguridad, de apoyo financiero o de política comercial.

► Aunque entrar de forma detallada en esta cuestión queda fuera del objetivo de este artículo, quizás sea necesario revisar algunos de los parámetros sobre los que funciona la PESC. En primer lugar, las intervenciones de la Unión, para ser efectivas y añadir valor, tienen que encontrar su propio lugar entre las dispares políticas bilaterales, a veces contradictorias, de los Estados miembros. Parece que intentar añadir una política europea a la que ya hacen los Estados miembros de forma bilateral no sólo no es eficaz sino que se traduce en una percepción de descoordinación y de impotencia de la Unión. En segundo lugar, los Estados miembros deberían hacer un mayor esfuerzo para poner a disposición de la Unión, allí donde sea necesario, de forma activa y en tiempo real, información e inteligencia, para que la complementariedad y el apoyo de la UE a lo que ya hacen los Estados miembros sea lo más eficaz posible. Finalmente, la creación, dentro de las actuales estructuras de la PESC, de grupos de trabajo regionales compuestos únicamente por aquellos Estados miembros con más presencia e interés en la zona —y coordinados por la alta representante— podría ser una solución pragmática para agilizar decisiones.

► A pesar de la importancia de la integración regional (Acuerdo de Agadir, etc.) a largo plazo, la Unión Europea tiene que continuar e intensificar sus esfuerzos en la diferenciación entre sus socios mediterráneos para poder recompensar a aquellos más comprometidos con las reformas democráticas y, a su vez, ser capaz de «castigar» a aquellos que no respeten sus compromisos. Si bien es cierto que la capacidad financiera de la Unión a través de sus fondos de acción exterior es limitada en comparación con la de otros donantes como EE.UU., una mejor coordinación programática y de intervenciones entre los Estados miembros, la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y ahora también la Banca Europea de Reconstrucción y Desarrollo podría tener un impacto nada despreciable. Si a ello se añade coordinación con otros donantes, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, y la concentración de la ayuda en programas centrados en la reducción de la pobreza, creación de empleo y la modernización social, el impacto podría ser aún mejor. Esta ayuda ha de estar sometida a unas condiciones muy precisas, claramente verificables y ha de explicarse mucho mejor a la opinión pública europea.

► En materia comercial también queda mucho por hacer. En 20 años del proceso de Barcelona, la verdadera liberalización comercial sigue quedando limitada a productos

industriales. Por el momento, ha habido muy pocos avances en materia de productos agrícolas y servicios. Aquí la Unión tiene que comprometerse seriamente y vencer sus resistencias internas para abrir sus mercados de forma más generosa. A pesar de un incremento gradual del superávit comercial a favor de la UE (el comercio con esta región constituye el 8,6% del comercio total de la UE), solo entre 2014 y 2015 el volumen global de intercambios entre la UE y el área mediterránea disminuyó en un 35%.³ Estas cifras son decepcionantes incluso en un contexto de estancamiento y desaceleración del comercio global. Además, la liberalización comercial no ha de ser un fin en sí misma. Para muchos países en desarrollo, el acceso a nuevos mercados en su entorno es fundamental para diversificar sus fuentes de ingresos y crear oportunidades adicionales para pequeños productores allí donde hay muy pocas. La Unión tiene que agilizar la negociación de los acuerdos de asociación de última generación (los *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*) con Marruecos, Túnez y Jordania. Para ello, tiene que llevar a cabo un proceso de explicación y educación de su propia opinión pública sobre la importancia de estos esfuerzos de cara a la estabilización del norte de África. Europa no se puede permitir que los futuros acuerdos con el norte de África corran la misma suerte que el Acuerdo con Canadá (CETA) o con Estados Unidos (TTIP). Otros esfuerzos, ya en marcha, como la finalización de acuerdos de evaluación de conformidad y acuerdos de reconocimiento mutuo en productos industriales han de acelerarse y ampliarse al mayor número de áreas posibles.

► El desarrollo de una estrategia de cooperación energética con la región a imagen y semejanza de la Comunidad de Energía que la UE ha suscrito con los vecinos del este de Europa. En este campo, la Unión ya ha suscrito un diálogo político sobre la energía con Argelia centrado en el gas y las energías renovables. Este proceso debería extenderse a otros países como Egipto o Marruecos (que aun no siendo productor de energía, tiene una gran potencial en materia de renovables y podría ser un comprador de la electricidad excedente que produce España, por ejemplo). Además de revitalizar la cooperación en el sector y fomentar las inversiones e intercambios tecnológicos, esta cooperación añadiría un elemento importante a la seguridad de suministro que necesita la Unión.

► La Unión debería también ser capaz de encontrar formas creativas para promover la cooperación en áreas que tengan un impacto particular en la sociedad y fomenten la creación de empleo juvenil y el desarrollo de las clases medias. Países como Túnez, Marruecos o Jordania disponen de bolsas de capital humano extraordinario, jóvenes profesionales, muchos en el campo de la ingeniería o nuevas tecnologías, a menudo educados en Europa o en Estados Unidos, pero que carecen de la infraestructura y el apoyo local necesarios para desarrollar todo su potencial. Fomentar los intercambios de emprendedores y *start-ups* en nuevas tecnologías podría ser un catalizador importante para que estos jóvenes puedan desarrollar empresas ►

dinámicas y creadoras de empleo. Las necesidades de financiación de algunos de estos proyectos no son enormes. Un programa específico, un miniplan Juncker para el Mediterráneo, que atrajera inversión privada, debería examinarse.

Finalmente, la educación y la investigación son áreas que la Unión Europea no debe descuidar en sus relaciones con el Mediterráneo. Aunque Erasmus y Horizon 2020 son programas abiertos a todo el mundo, quizás la Unión Europea debería plantearse una intervención específica para potenciar los intercambios universitarios y de investigadores de estos países. Identificar áreas específicas de investigación para desarrollar y cofinanciar proyectos conjuntos con estos países de una forma más sistemática y consistente que como se ha hecho hasta ahora, me parece también un camino a explorar.

CONCLUSIÓN

Veinte años después del lanzamiento del proceso de Barcelona, la situación en el Mediterráneo es más complicada que nunca. El sueño de un espacio de cooperación e integración a imagen y semejanza del modelo europeo se ha venido abajo. La ribera sur ha dejado de mirar hacia Europa e incluso, en los casos más optimistas de democratización y reforma, intenta encontrar su futuro, si no ya de espaldas a Europa, sí aspirando a una menor interdependencia. Marruecos mira hacia el África subsahariana francófona, Túnez o Egipto hacia el Golfo.

Cualquier ciudadano o actor político que siga de cerca la actualidad internacional probablemente considere casi obvios los retos a los que nos enfrentamos de cara a una política mediterránea. Pero más allá de la atracción mediática, centrada en la tragedia humana que son los flujos de refugiados y el tráfico de personas, hay algunos aspectos de la tradicional relación euromediterránea que deben ser relanzados e intensificados y en los que creo que, a pesar de declaraciones y discursos, se ha hecho o se está haciendo muy poco.

La Unión Europea tiene que salir de su ensimismamiento interno y su introspección, cuyo último episodio es la decisión de los ciudadanos británicos de salir de la Unión Europea, y hacer un esfuerzo por encontrar una vía —quizás menos idea-

lista y más pragmática— para seguir siendo un referente político y económico en nuestra zona de influencia.

Este artículo no ha pretendido ser exhaustivo sobre cómo reorientar el futuro de nuestra política mediterránea. Simplemente aporta una serie de ideas prácticas sobre cómo mirar al futuro. Tampoco me he parado a desarrollar los retos y los problemas de la actual política migratoria en el Mediterráneo, ello sobrepasaría ampliamente sus límites y su objetivo, a pesar de que son ineludibles en cualquier revisión seria de la política euromediterránea.

España está obligada a jugar un papel de liderazgo en la definición, promoción y puesta en marcha de esas políticas por la experiencia que le da su posición geográfica y sus relaciones tradicionales con la zona, sobre todo con Marruecos. No es un papel fácil, pero es ineludible.

Así mismo, desde una perspectiva más institucional, la política euromediterránea le debe mucho al Parlamento Europeo, que desde su inicio ha estado profundamente comprometido en su éxito y su desarrollo. El desarrollo de nuevas políticas, más innovadoras, más creativas, dependerá mucho también de que el Parlamento mantenga e intensifique esa visión y esa perseverancia. ■

NOTAS

1. El proceso de Barcelona inicialmente incluía a la Unión Europea y a Turquía, Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Jordania, Israel, Autoridad Palestina, Siria y Líbano.
2. Véase como ejemplo la dificultad de la Unión para imponer y mantener las sanciones a Rusia después de la anexión de Crimea en 2014.
3. Estadísticas de la Comisión Europea, DG Comercio, 14.4.2016, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/>

La UE y su Asociación Oriental: el vecindario compartido con Rusia

JAVIER MORALES HERNÁNDEZ

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea de Madrid. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, con una tesis sobre la política exterior y de seguridad de Yeltsin a Putin.

En una UE tradicionalmente inmersa en debates internos acerca de su propia estructura institucional, las relaciones con el resto del mundo han pasado ya a un primer plano en la agenda política común. No solo como resultado de los avances en la política exterior y de seguridad común (PESC) a raíz del Tratado de Lisboa, sino también por la propia evolución de los acontecimientos internacionales: conflictos armados, pobreza e inestabilidad más allá de nuestras fronteras exteriores, pero cuyas consecuencias llegan cada vez más rápidamente hasta nosotros y nos obligan a buscar soluciones comunes.

Como actor que aspira a consolidarse como potencia global, la UE defiende intereses y valores que la llevan a tener presencia activa en distintas regiones del mundo. Dentro de esta acción exterior cada vez más ambiciosa, nuestra vecindad oriental cuenta con dos rasgos diferenciales que analizaremos en los siguientes apartados: su importancia simbólica para definir la propia identidad de Europa, en tanto que comunidad política supranacional; y su situación geoestratégica entre la UE y Rusia, que la han convertido cada vez más en un escenario de competición por la influencia. Finalmente, nos detendremos en el papel que ha ejercido España dentro de las relaciones de la UE con esta región.

¿VECINOS, SOCIOS O MIEMBROS? LÍMITES ORIENTALES DE LA UE

Las relaciones de la UE con los antiguos países del este (incluyo sólo a los Estados postcomunistas de Europa Central y Oriental y el Cáucaso; sin tratar, por tanto, las relaciones con

Turquía) han estado íntimamente ligadas a su autopercepción como actor *sui generis* en las relaciones internacionales. Al avanzar en su proyecto de integración, la Unión ha ido construyendo una identidad común mediante procesos sociales de inclusión y exclusión: por un lado, identificándose con determinados Estados y reconociéndolos como parte de una misma comunidad política, pero a la vez estableciendo diferencias respecto de otros cuya naturaleza consideraba ajena a la del proyecto europeo. Así, en función de cómo se definiera en cada momento el hecho social de la pertenencia a esta Europa política –que no pretendía coincidir con la totalidad de la Europa geográfica–, sus límites han sido entendidos de forma cambiante.

Podemos delimitar, por tanto, varios entornos dentro de ese espacio. En primer lugar, tenemos los once Estados postcomunistas que ya han ingresado en la UE en las sucesivas ampliaciones: ocho de ellos en la de 2004 –Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia–, dos más en 2007 –Rumanía y Bulgaria– y finalmente Croacia en 2013. Serbia, Montenegro, Albania y Macedonia son países candidatos; con los dos primeros ya se han iniciado las negociaciones sobre la adhesión. Finalmente, Bosnia-Herzegovina y Kosovo son considerados potenciales candidatos, que pasarán a serlo plenamente cuando el Consejo decida que cumplen los criterios exigidos; algo que en el segundo caso parece improbable, al tratarse de una decisión por unanimidad y existir Estados miembros, como España, que no reconocen la independencia kosovar. En cualquier caso, la identidad europea –en el sentido político, más allá del geográfico– de estos 17 países ha sido ya reconocida por la Unión, por el mero hecho de haberlos designado como miembros o posibles miembros futuros. ▶



Conversaciones de Minsk en agosto de 2014



Mijail Gorbachov con el presidente del Parlamento Europeo, Hans-Gert Poettering, en 2008

No obstante, las negociaciones para la adhesión han dejado de ser el modelo de relación predominante con la Europa oriental no comunitaria, en un reconocimiento tácito de que no se contemplan nuevas ampliaciones más allá de los Balcanes occidentales. La política europea de vecindad (PEV) estableció en 2003 un marco de relación diferenciado con ciertos países del este europeo —Bielorrusia, Ucrania y Moldavia—, pero también del Cáucaso sur: Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Este vector de la PEV pasó a ser denominado Asociación Oriental en 2009. Se pretendía con ello garantizar la estabilidad de la vecindad oriental mediante su aproximación en el mayor grado posible al modelo político, económico y social de la UE, proporcionando a cada uno de ellos asistencia e incentivos económicos —un total de 3.200 millones de euros solo en el periodo 2010-2014— a cambio de reformas internas. Sin embargo, a diferencia de la cooperación con países candidatos, no se preveía que al final del proceso se integrasen en la UE; el objetivo era lograr avances en la dirección deseada, no preparar su candidatura a la adhesión.

Esta ralentización de las ampliaciones partió ante todo de los propios Estados miembros, que tras la incorporación de diez países en 2004 consideraron necesario priorizar la consolidación interna de la Unión a continuar ensanchando sus fronteras. También han influido factores específicos de cada uno de los vecinos: por ejemplo, Bielorrusia incumple el primero de los criterios de Copenhague al tratarse de un régimen autoritario. Moldavia y los tres Estados caucásicos —sobre cuya europeidad geográfica, en el caso de estos últimos, también podría haber discusión— mantienen conflictos armados «congelados» dentro de sus fronteras: Transnistria, Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur y Abjasia.

En cuanto a la Ucrania previa al Euromaidán, aunque mantuvo una política de acercamiento a la UE tanto en la presidencia de Yushchenko como en la de Yanukovich —pese a sus diferencias en otras cuestiones, como las relaciones con la OTAN o Rusia— la Unión era reacia de cualquier forma a considerar su candidatura. Incluso aunque Kiev hubiera aprobado entonces las reformas necesarias para situar su economía y calidad democrática en niveles equiparables a la UE, resolver los problemas internos de un país con más de 45 millones de habitantes y mayor superficie que España era un desafío de tal magnitud que aún quedaría, en el mejor de los casos, un largo camino antes de discutir una hipotética adhesión.

El horizonte más inmediato con el que ha contado cada uno de los países de la Asociación Oriental, en ausencia de cualquier promesa de adhesión, ha sido llegar a firmar con la UE un acuerdo de asociación (AA) más una DCFTA o zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*). Estos acuerdos suponen la adquisición de compromisos más exigentes para consolidar el Estado de derecho y aproximar la legislación nacional a la europea: es decir, el máximo nivel de proximidad a la Unión sin ser miem-

bro de pleno derecho. Otro incentivo ha sido la facilitación de visados para viajar a la UE, que ya se han eliminado para los nacionales de Moldavia y se ha aprobado su supresión para los de Ucrania y Georgia.

Hasta la fecha, han firmado AA/DCFTA tres países: Ucrania, Moldavia y Georgia; pero estos acuerdos tampoco han estado exentos de polémica. En primer lugar, las élites en el poder se han resistido a ver coartada su capacidad de gobernar al margen de las instituciones e incurrir en prácticas corruptas; pero también ha existido preocupación en la sociedad acerca de los efectos en las industrias locales, muy poco competitivas, una vez se retirasen las barreras a la importación de productos de la UE. En el caso de Ucrania, como es sabido, la decisión del presidente Yanukovich de suspender la firma del AA/DCFTA por los dos motivos mencionados —más un tercero: las presiones de Moscú— fue el detonante de la revolución del Euromaidán, tras cuyo triunfo las nuevas autoridades acabaron firmando el acuerdo.

Por lo que respecta a los socios orientales restantes, Bielorrusia y Armenia ya son miembros de un proceso de integración diferente —la Unión Económica Eurasiática (EAEU) impulsada por Rusia—, de forma que una zona de libre comercio con la UE a imagen de las otras tres no sería factible. Armenia rechazó firmar su acuerdo de asociación con la UE previamente a su ingreso en la EAEU, pero se ha mantenido el diálogo en aquellas áreas donde no existe incompatibilidad con sus nuevas obligaciones. Con Bielorrusia la situación es diferente: además de que pertenezca ahora a otra organización, el carácter abiertamente autoritario del régimen de Minsk ya impedía ofrecerle un AA/DCFTA como a los demás. De hecho, este país no cuenta con un programa de cooperación bilateral dentro de la Asociación Oriental y participa únicamente en los programas multilaterales dirigidos a toda la región.

DISPUTAS CON RUSIA EN EL VECINDARIO COMPARTIDO

Las sucesivas ampliaciones de la UE hacia el este, así como el desarrollo gradual del vector oriental de la PEV, han respondido no solamente al deseo de la Unión de traer de vuelta a aquellos países que formaban parte de la Europa geográfica, pero habían quedado marginados del proceso de integración política debido a la división en bloques durante la Guerra Fría. Se ha tratado también de un intento de rediseñar el equilibrio de poder en Europa central y oriental, aprovechando el nuevo escenario tras el final de la Guerra Fría y la disolución de la URSS.

Al desaparecer de la escena la potencia hegemónica hasta entonces en Europa central y oriental, acabó imponiéndose entre las potencias occidentales la visión de que era necesario llenar el vacío geopolítico dejado por esa retirada de Rusia ▶

EN LA PERCEPCIÓN DE LOS DIRIGENTES RUSOS, ESTE AVANCE DE LAS INSTITUCIONES OCCIDENTALES HACIA SUS FRONTERAS NO HACÍA SINO AGRAVAR SU SENTIMIENTO DE HUMILLACIÓN, AL PONER DE MANIFIESTO SU IMPOTENCIA PARA DETENERLAS; UNA OPINIÓN QUE SIGUEN COMPARTIENDO PUTIN Y SUS PARTIDARIOS HOY EN DÍA. PARA ELLOS, LA AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE DE LA UE SE EXPLICA SOLO EN EL MARCO DE ESTA COMPETICIÓN GEOPOLÍTICA DE LA MANO DE LA OTAN Y NO COMO UN PROYECTO DE INTEGRACIÓN VOLUNTARIA BASADO EN VALORES COMUNES.

mediante una doble ampliación de la entonces CEE y de la OTAN. No se pretendía con ello reeditar el control que había ejercido Moscú y convertir a estos países nuevamente en satélites; se trataba, en cambio, de aprovechar la nueva correlación de fuerzas para anclarlos políticamente en Occidente, evitando que una futura Rusia nuevamente comunista —una posibilidad no muy descabellada, con el PC ruso como serio rival de un Yeltsin cada vez más impopular— pudiera tener la tentación de restaurar la URSS.

Paralelamente a las ampliaciones, la UE se preocupó también de establecer una relación bilateral con Rusia en la que pudieran discutirse los asuntos que afectaban a ambas partes, aunque con una intencionalidad meramente consultiva, sin conceder a Moscú un voto en las decisiones comunitarias. Así, en lugar de incluir a Rusia como uno más de los socios de la política europea de vecindad y después de la Asociación Oriental —posibilidad que se ofreció a este país, pero fue rechazada—, las cumbres UE-Rusia se consideran una política diferenciada al margen de la PEV. Sin embargo, en la percepción de los dirigentes rusos, este avance de las instituciones occidentales hacia sus fronteras no hacía sino agravar su sentimiento de humillación, al poner de manifiesto su impotencia para detenerlas; una opinión que siguen compartiendo Putin y sus partidarios hoy en día. Para ellos, la ampliación hacia el este de la UE se explica solo en el marco de esta competición geopolítica de la mano de la OTAN y no como un proyecto de integración voluntaria basado en valores comunes.

Estos recelos mutuos en el ámbito de la seguridad han estado presentes a lo largo de todo el periodo post Guerra Fría, generando tensiones que han dado lugar a crisis periódicas en las relaciones UE-Rusia: la más grave, sin duda, es la iniciada con la anexión de Crimea en 2014, que ha llevado a la aprobación de sanciones económicas de forma recíproca entre una y otra. Otros factores, de carácter identitario, han contribuido a dificultar el entendimiento mutuo. La propia definición del concepto de Europa es divergente en ambas partes: mientras que los miembros de la UE tienden a identificarse a sí mismos como representantes de todo el continente, presentándose como la Europa política por excelencia, Moscú ha defendido un concepto histórico y geográfico, recordando la contribución rusa a la cultura europea y que la parte más poblada de su territorio se encuentra al oeste de los montes Urales. Como llegó a afirmar Medvedev en una entrevista al Wall Street

Journal: «Rusia es un país europeo. No pertenecemos a la UE, pero somos una nación europea».

De esta forma, ha sido precisamente la identificación de Rusia con una Europa en sentido westfaliano, mero equilibrio de poder entre Estados soberanos sin instituciones supranacionales, lo que la ha hecho rechazar el discurso de la UE sobre valores europeos como una suerte de imperialismo cultural que amenazaría las ideas de patriotismo, estatismo o conservadurismo social considerados por el Kremlin como los valores esencialmente rusos... y, por ello, igualmente europeos. Pero la exacerbación de las rivalidades con la UE en los últimos años está llevando a Rusia a alejarse de esa identidad como parte de Europa —aunque fuese una Europa heterogénea y con distintos sistemas de valores— para presentarse en cambio como nación de Eurasia: un entorno cultural propio delimitado por las fronteras históricas del Imperio ruso, donde la influencia europea sería un elemento foráneo que habría que neutralizar. Estos referentes, tomados de la tradición más extrema del nacionalismo ruso, se utilizan ante todo como herramienta de propaganda, lo cual no implica que el Kremlin comparta sinceramente sus postulados ideológicos. Sin embargo, el impacto de este discurso en las ideas socialmente compartidas por la ciudadanía puede acabar siendo permanente, llegando a consolidar un sentimiento antieuropeo en las futuras generaciones de rusos.

Pese a estos obstáculos en las percepciones mutuas, tampoco puede afirmarse de forma determinista que sea imposible alcanzar acuerdos entre la UE y Rusia porque los valores de ambas partes no coinciden. La realidad es que han existido etapas en las que, a pesar de la desconfianza subyacente, se identificaron intereses comunes que hacían posible una cooperación limitada, aunque después los resultados fueran modestos: por ejemplo, los cuatro espacios comunes de cooperación económica, en asuntos de libertad, seguridad y justicia, en seguridad exterior y en investigación, educación y cultura, aprobados en 2005.

Más tarde, la presidencia de Medvedev entre 2008 y 2012 —aunque Putin, desde el puesto de primer ministro, mantuviera su influencia en las decisiones— hizo posible crear una cierta distensión en el diálogo. Así, el discurso del Kremlin redujo el peso de los elementos securitarios durante esa etapa para centrarse en la modernización —económica, no política— ▶

del país; un objetivo para el cual, precisamente, la UE aparecía no como una amenaza sino como un socio necesario. El objetivo principal de Rusia era conseguir la cooperación de la UE para su desarrollo tecnológico, mediante proyectos conjuntos –como las energías alternativas o el aumento de la eficiencia energética– que permitieran adoptar estándares comunes, fomentaran las inversiones y facilitaran los intercambios académicos y de profesionales altamente cualificados.

El papel de España, tradicionalmente uno de los Estados miembros de la UE con relaciones menos conflictivas con Moscú, fue determinante para contribuir a esta nueva relación. Por ejemplo, durante la visita del presidente Medvedev a Madrid en 2009 se firmó una declaración conjunta de asociación estratégica entre los dos países, que preveía acciones concretas de cooperación en ámbitos como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, el fomento del comercio bilateral y el turismo o intercambios culturales y científicos: entre ellos, el Año Dual de España en Rusia y viceversa. Durante el semestre de Presidencia española en 2010, se aprobó una Asociación para la modernización UE-Rusia en la que ambas partes se definían como socios estratégicos, mostrándose dispuestas a colaborar en estos proyectos de carácter tecnológico. España propuso también la flexibilización de los visados Schengen para ciudadanos rusos; una medida en la que nuestro país, como uno de los principales receptores de turismo ruso, tenía especial interés.

Como es sabido, este clima de diálogo acabó frustrándose por factores políticos internos de Rusia: principalmente el auge de las manifestaciones opositoras en protesta por el fraude en las elecciones de 2011, que llevaron al Kremlin a adoptar la habitual estrategia de culpar a Occidente de una injerencia en sus asuntos internos. Tras el retorno de Putin a la presidencia en 2012, el pragmatismo constructivo en las relaciones con la UE parecía totalmente perdido, para volver al clima de rivalidad que había constituido la tónica dominante en épocas anteriores.

La revolución en Ucrania –donde el Kremlin interpretó que las protestas del Euromaidán, al igual que las de Moscú dos años antes, obedecían a una maniobra orquestada por la UE y EE.UU.– y la posterior anexión de Crimea por parte rusa han empeorado aún más la situación. Ya no se trata de una crisis puntual, tras la que puedan restaurarse las relaciones con la misma facilidad que tras la guerra de Georgia en 2008; sino de un enfrentamiento prolongado y reforzado por sanciones económicas, en el que las acusaciones han subido de tono hasta hacer temer una ruptura definitiva. Sin embargo, la UE –inducida por Estados miembros como España, con una posición mediadora alejada de la retórica beligerante de otros países– ha evitado convertir este conflicto en una nueva Guerra Fría: así, se mantiene la condena a las acciones rusas que violan el Derecho internacional, como la anexión de Crimea, pero sin definir a Rusia como un enemigo. La nueva Es-

trategia Global de la Unión aprobada en 2016 reconoce que las relaciones con Moscú suponen un desafío estratégico; aunque al mismo tiempo recuerda que ambas partes somos interdependientes y continúa defendiendo un *engagement* selectivo en aquellos asuntos donde los intereses sí coincidan.

CONCLUSIONES

La aproximación sin adhesión ofrecida por la Asociación Oriental continúa siendo su principal debilidad: sin un incentivo final como el que sí tuvieron otros países durante sus transiciones postcomunistas, los respectivos dirigentes han sido reacios a la hora de aceptar la condicionalidad de dicha ayuda económica. A pesar de ello, se ha logrado visibilizar ese espacio como área de especial interés, a medio camino entre los Estados miembros y otros países terceros, cuya estabilidad es considerada imprescindible para la propia seguridad y prosperidad de la Unión. El estatus intermedio de los miembros de la Asociación Oriental les supone también ser incluidos en el concepto de *wider Europe* o Europa ampliada utilizado por la UE, viendo reconocida su identidad europea aunque en sentido estricto no sean parte del proyecto de integración.

Mediante la cooperación económica y esta aceptación limitada de su europeidad, se ha tratado de compensarles de algún modo por no haber visto colmadas sus aspiraciones de ser candidatas, intentando evitar con ello que como resultado de esa negativa adoptasen una orientación geopolítica diferente; por ejemplo, aproximándose más a Moscú. Sin embargo, como hemos visto, esta estrategia de la UE para convertirse en el socio prioritario de sus vecinos orientales no siempre ha sido eficaz: países como Bielorrusia, Armenia o la Ucrania pre-Maidán conservaron sus estrechos vínculos con Rusia al mismo tiempo que participaban en el diálogo con la Unión, debido tanto a factores internos como a los recursos de poder duro y blando desplegados por el Kremlin para contrarrestar la creciente influencia occidental en su periferia.

La escalada de la crisis de Ucrania hacia un enfrentamiento abierto se debió también, indudablemente, a esta visión del vecindario compartido como un juego de suma cero, en el que los avances de la Unión parecían inexorablemente unidos a un retroceso de la influencia de Rusia, y viceversa. Cabe preguntarse si la lección que debe extraerse del conflicto actual es que la UE y Rusia somos dos polos de poder condenados a competir por la hegemonía europea o si por el contrario el compartir un espacio de vecindad –donde no existen áreas exclusivas, sino una red de interdependencias– nos incentivará finalmente a colaborar en su estabilización en los próximos 30 años. ■

Turquía. En busca de una incierta identidad

FLORENTINO PORTERO

Profesor titular de Historia Contemporánea en la UNED. Investigador sénior asociado y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. Ha sido consejero de la Fundación Argentina, director general de la Fundación Isaac Albéniz, secretario general del Grupo de Estudios Estratégicos y director general del Centro Sefarad-Israel. Es presidente del Consejo Asesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco de Vitoria.

Las naciones, como los individuos, necesitan saber quiénes son y adónde van. La identidad no es un tema menor, pues actúa como el basamento sobre el que la comunidad debatirá sus objetivos y estrategias. Las identidades no son algo estático, capaz de superar el paso del tiempo y la sucesión de distintas circunstancias. Son, como el individuo y la nación, algo en proceso de adaptación permanente. En ocasiones el proceso se realiza con facilidad, sin provocar tensiones mayores en la población. En otras la adaptación resulta problemática, generando diferencias de criterio que tensan la vida comunitaria, pudiendo provocar crisis políticas. El siglo XX no resultó fácil para Turquía. De Califato e Imperio pasó, tras una prolongada decadencia, a ser solo un Estado. De un régimen fundamentado en la ortodoxia islámica —donde derecho, política y religión vienen a ser la misma cosa— se pasó a otro cuyos principios procedían de la cultura que les había humillado, derrotado y descompuesto en un conjunto de nuevos Estados según el interés neocolonial. De unos dirigentes enraizados en la familia del Califa a otros procedentes del ámbito militar y de las viejas y nuevas oligarquías. No había opción a mantener la tradición ni mucho menos de volver a un pasado glorioso. No es que Turquía perdiera la condición califal, es que con la crisis subsiguiente a la I Guerra Mundial el islam perdía su centro, su punto de referencia, su autoridad natural.

Bajo el liderazgo de Atatürk, un brillante general que había protagonizado la célebre batalla de Galípoli, la nueva Turquía trataría de hallar su sitio en el mundo mediante una combinación de renacido espíritu turcomano y de modernización. No era un caso aislado. Tiempo antes Japón había entrado en contacto con Occidente y descubierto el atraso en que se hallaba en términos comparativos. Su identidad era fuerte, sus

ambiciones muchas, pero era evidente que en el aislamiento regional en el que había estado durante siglos había perdido el punto de referencia. Europa en concreto y Occidente en términos generales había vivido una experiencia extraordinaria de desarrollo, proceso que se hizo más y más rápido y profundo a partir de la Primera Revolución Industrial. Si Japón quería sobrevivir como Estado soberano y, más adelante, ganar en influencia regional, tenía que hacer un alto en el camino, estudiar los avances occidentales, aplicarlos con inteligencia hasta ponerse al mismo nivel que sus nuevos rivales. El denominado Japón Meiji siguió el modelo prusiano, predemocrático y militarista, y como este acabó entre las ruinas del conflicto que había provocado. China, el gran imperio milenarista, hacedor de una cultura exquisita, rechazó adaptarse a los nuevos tiempos. Su decadencia continuó entre humillantes interferencias extranjeras hasta sucumbir en una guerra al mismo tiempo civil e internacional.

Atatürk quería integrar Turquía en Europa sin con ello renunciar a su influencia sobre Asia central y Oriente Medio. Entendía que el objetivo iba más allá de dotarse de determinadas ingenierías. Había que concentrarse en la educación para así poder garantizar un desarrollo sostenible. El entorno europeo tenía sus reglas: sistemas representativos, Estados de derecho, imperio de la ley y Gobiernos responsables. Turquía, como otros países europeos de entonces, optó por la democracia aunque las condiciones no fueran las más apropiadas. El reto al que se enfrentaba la nueva élite política se asemejaba al que se habían encontrado otras europeas, como la española. Antonio Cánovas del Castillo fue el principal artífice del sistema político de la Restauración, en torno a la Constitución de 1876. Era un ejemplo de parlamentarismo liberal predemocrático, que luego Sagasta transformó en democrático. Sin embargo, ►



Bebé durmiendo en una tienda de campaña en un campo de refugiados en Turquía.

solo lo era formalmente. La democracia no es solo un ingenio jurídico-político ni un sistema legítimo de toma de decisiones y resolución de conflictos. La democracia es, sobre todo, una cultura política, un sistema de valores y principios que reconoce la dignidad humana, que respeta la divergencia y protege a las minorías. La democracia necesita de ciudadanos capaces de ejercer derechos y deberes. Ni la cultura democrática ni la condición de ciudadano son productos que se pueden adquirir en un comercio. Por mucha voluntad política que se ponga solo el paso del tiempo garantiza, si se hacen bien las cosas, su consecución. La Restauración canovista acabó empantanada en oligarquía y caciquismo y precipitada por desastres militares. La obra política de Atatürk logró resituarse a Turquía, dotó a su sociedad y Estado de un guion para varias décadas, facilitó su creciente integración en el bloque occidental, pero al final no pudo superar los problemas derivados de su falta de desarrollo político y de raíces culturales. Los partidos más próximos al régimen fueron cayendo en la corrupción y perdiendo representatividad. La sociedad no acababa de asumir un giro político y cultural tan brusco, dando la espalda a creencias centenarias para asumir un rumbo donde la injusticia y la falta de valores parecían consolidarse.

Tras las dos guerras mundiales y el proceso de descolonización en el islam árabe y turco se hicieron fuertes políticas nacionalistas y supuestamente progresistas, abiertas al mundo y deseosas de favorecer el desarrollo económico y social. Estos años fueron de cambios profundos, pero a la postre muchos sintieron que se quedaban fuera del reparto de beneficios mien-

tras unos pocos se enriquecían apoyándose en su proximidad al poder. Este contexto, enrarecido por las tensiones derivadas de un fuerte crecimiento demográfico, favoreció el resurgimiento de los movimientos islamistas. Nunca se habían ido, pero no habían tenido fácil la labor de difusión. Tanto en Turquía como en buena parte de los Estados árabes sus dirigentes fueron perseguidos, cuando no ejecutados. Sin embargo, poco a poco recuperaron terreno con un discurso sencillo, fuertemente asentado en los valores tradicionales y comprometido con la defensa de la identidad islámica. Frente a corrientes extranjeras que estaban supuestamente en el origen de sus problemas —pues no parecían buscar otra cosa que quedarse con sus riquezas y convertir sus Estados en colonias mediante la compra de sus élites políticas— los islamistas reclamaban el poder para poner freno a estas injerencias y reconducir la política por el sendero de la tradición y la defensa de los intereses nacionales. Mientras los Gobiernos de carácter nacionalista lograron garantizar ciertas cotas de progreso y desarrollo, estas sociedades aparcaron sus dudas sobre el papel que debía jugar el islam y la tradición. Cuando la situación se hizo más compleja, o directamente escandalosa, entonces resurgieron las críticas y los movimientos islamistas.

Como en otros países islámicos que habían accedido a la independencia recientemente, las fuerzas armadas turcas asumieron el papel de garante de la Constitución, entrometiéndose en la vida política para frenar situaciones que consideraban contrarias a lo establecido por la ley. Tuvieran o no razón, se convirtieron en actor político con el desgaste que ▶

TURQUÍA VA A SEGUIR SIENDO UN PROBLEMA PARA LA UNIÓN EUROPEA Y PARA LA ALIANZA ATLÁNTICA POR SU ISLAMISMO Y POR LO ERRÁTICO DE SUS POSICIONES INTERNACIONALES. VA A TENSAR LA SITUACIÓN EN EL INTERIOR Y NO ESTÁ CLARO QUE ACABE SIENDO UN ACTOR CONSTRUCTIVO EN LA CRISIS DE ORIENTE MEDIO.

ello implicaba. La nueva Turquía había nacido en su seno y su ideario era claramente laicista y prooccidental. Su compromiso con estas políticas les convertía en un objetivo a batir por todos aquellos que quisieran alterar el sistema. Los militares habían tenido que aceptar la victoria electoral de los islamistas, pero no dudaron en dar un golpe de Estado para impedir que desarrollaran las políticas para las que habían sido elegidos. Muchos de sus dirigentes dieron con sus huesos en la cárcel, como fue el caso del hoy presidente Erdogan. Aprendieron la lección y, sin alterar ideas y objetivos, moderaron su discurso para recuperar su poder y, esta vez sí, adelantarse a las presiones militares y limitar su margen de maniobra. Los islamistas han sabido aprovechar las presiones europeas en favor de un mayor respeto a la ley y a la voluntad de los ciudadanos así como el fin del intervencionismo militar para reformar el sistema político exactamente en la dirección contraria a la que aspiraban esos mismos europeos. En Turquía, como en Egipto o en Europa, los islamistas se apoyan en el Estado de derecho para ganar posiciones y desde ellas desmontarlo.

El auge del islam político en Turquía no puede ser considerado como una revitalización del sistema político. No se trata de canalizar la significativa vuelta a los valores tradicionales a través de fuerzas políticas que cumplirían la función que en su momento tuvieron los partidos demócrata-cristianos. Los islamistas no buscan solo más representación, más voz, más presencia. Lo que buscan es acabar con un sistema erigido en circunstancias políticas excepcionales que, a su entender, es incompatible con la tradición turca y con el islam. Sin embargo, cuando nos encontramos ante un Estado, una sociedad y una economía tan sofisticadas ¿cómo se erige un modelo alternativo? Cualquier cambio brusco podría provocar situaciones que a la postre se volverían contra sus ejecutores. Es más fácil criticar un modelo que diseñar otro cuando las circunstancias sociales y económicas no apuntan en la misma dirección.

Los islamistas han ido avanzando en sus objetivos. Han modificado el sistema haciéndolo más presidencialista, han debilitado a las fuerzas armadas, han limitado el ejercicio de la libertad de prensa, han islamizado más la sociedad. Pero estos avances han provocado significativos movimientos de rechazo. Para poder continuar con su política tendrán que mantener cohesionados a sus apoyos populares al tiempo que profundizan en un Estado policial. En cualquier caso, la tensión social y la deslegitimación del régimen van a crecer. La Turquía mo-

derada y laica no se va a quedar de brazos cruzados. La imagen del país continuará deteriorándose tanto por la evolución de los acontecimientos en el interior como en el exterior.

Erdogan trata de unir en su persona el orgullo por la tradición turcomana con el islamismo. En este juego defendió a Irán frente a europeos y occidentales por la cuestión nuclear para, a la postre, tener que enfrentarse a Irán por su injerencia en Siria. Da la espalda a su histórico aliado norteamericano, que no acaba de encontrar su papel en esta crisis, para en un acto de fuerza derribar un caza ruso y en otro de extrema e incoherente debilidad apresurarse a pedir perdón y realizar concesiones desmesuradas. Trata de encumbrarse como adalid de la causa suní y acaba enfrentada con Arabia Saudí y Egipto por el apoyo a la Hermandad Musulmana. Forma parte de la OTAN y desarrolla en la región una política ajena a sus compromisos internacionales, errática y contradictoria. Invade el norte de Siria, bombardea a los aliados kurdos y presiona a los europeos con aumentar la presión migratoria en una operación de chantaje que ha dañado tanto la carrera política de Angela Merkel como la credibilidad de Turquía entre los Estados europeos.

Turquía va a seguir siendo un problema para la Unión Europea y para la Alianza Atlántica por su islamismo y por lo errático de sus posiciones internacionales. Va a tensar la situación en el interior y no está claro que acabe siendo un actor constructivo en la crisis de Oriente Medio. Si Irán consigue consolidar su área de influencia desde el Mediterráneo oriental hasta el Golfo Pérsico, Erdogan se verá en la obligación de renunciar a algunas de sus ensoñaciones neoimperialistas y buscar un entendimiento con Irán y con Rusia, de hecho sus principales rivales, en cuyos brazos cayó por imprudencia y falta de visión. Los kurdos, una vez más, podrían ser la moneda de cambio.

Estados Unidos y la Unión Europea deberían ser capaces de actuar en estas circunstancias para fortalecer las fuerzas prooccidentales en Turquía. Sin embargo, para ello haría falta un liderazgo y una voluntad que hoy no encontramos. En ambos espacios políticos se viven momentos complejos de transición, en los que se cuestiona sin ambages estrategias seguidas en otros tiempos. A la espera de que la situación se decante y podamos vislumbrar si habrá o no unidad de acción atlántica y europea, solo cabe esperar de nuestros Gobiernos y de las autoridades de Bruselas una mera gestión de la situación. ■

Activismo y héroes ciudadanos: el Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia

«Un niño, un profesor, un libro y una pluma pueden cambiar el mundo».
Malala, 2013.

Disidentes, dirigentes políticos, periodistas, abogados, activistas de la sociedad civil, escritores, madres, esposas, líderes de minorías, un grupo antiterrorista, un humorista gráfico, un director de cine, una niña que lucha por el derecho a la educación... Si prestamos atención encontraremos escondida entre las líneas de cualquier titular la historia de héroes y ciudadanos anónimos cuya lucha sirve para denunciar una injusticia, para expresar un miedo o la violación de algún derecho fundamental. El Parlamento Europeo ha luchado desde sus inicios por la protección y reconocimiento de estas personas y los valores que defienden. La creación del Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia en 1988 constituye el máximo homenaje rendido por la Unión Europea a los esfuerzos en favor de los derechos humanos en el mundo.

En 1789 Francia proclamaba pionera su Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en donde, además de la prohibición de la tortura, se recogían derechos como la inviolabilidad del domicilio, la libertad personal y los derechos de los detenidos y los presos. La dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos son valores por los que los pueblos europeos hemos luchado desde entonces y que han sido consagrados en los tratados de la Unión Europea y reflejados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, una declaración clara y firme de los derechos de sus ciudadanos, rubricada en el año 2000, también en suelo francés, durante la firma del Tratado de Niza.

Al proclamar el respeto de los derechos humanos como uno de los valores fundamentales de la Unión Europea,

cualquier vulneración de estos, tanto si se produce dentro de la UE como fuera, daña los principios democráticos en los que se basa nuestra sociedad. El Parlamento Europeo combate estas vulneraciones a través de su acción legislativa, por ejemplo, con las misiones de observación electoral, los debates mensuales sobre derechos humanos en Estrasburgo y la incorporación de los derechos humanos en sus acuerdos en materia de comercio exterior. En septiembre de 2011, por citar un ejemplo, se suspendió parcialmente el acuerdo de asociación entre la UE y Siria «hasta que las autoridades sirias pongan fin a las violaciones sistemáticas de los derechos humanos», situación que persiste a día de hoy.

Además, el Parlamento Europeo refuerza su apoyo a los derechos humanos mediante el Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia. Este galardón se concede a personas que han contribuido de manera excepcional a la lucha por los derechos humanos en todo el mundo y llama la atención sobre las violaciones de los derechos básicos de las personas, además de respaldar a los galardonados y su causa.

A través del premio, con una dotación económica de 50.000 euros, el Parlamento Europeo honra su compromiso con sus valores fundacionales, concienciando a la ciudadanía acerca de la libertad de expresión y de información, a la igualdad de género, al derecho a la educación, a la justicia, a la libre organización política o a la paz. Más allá de la recompensa, el premio supone también una forma de apoyo continuado gracias a la Red del Premio Sájarov (RPS) que se involucra con y a favor de los galardonados para permitirles llevar a buen término su lucha, fomentando las relaciones entre ellos y promoviendo las actividades conjuntas. ▶



Enrique Barón junto al primer galardonado con el Premio Sájarov en 1988, Nelson Mandela.

El galardón se concedió por primera vez al por entonces preso político Nelson Mandela y, a título póstumo, al disidente soviético Anatoli Marchenko. Desde entonces este galardón, otorgado anualmente, ha dado visibilidad a multitud de voces que luchan en favor de los derechos humanos en todo el mundo.

El premio lleva el nombre del físico, activista por los derechos humanos y disidente soviético Andréi Sájarov (1921-1989). Su lucha pionera por las libertades civiles en la Unión Soviética y su osadía al denunciar el riesgo de una carrera armamentística entre las potencias mundiales le condenó al ostracismo dentro de la comunidad científica soviética. Posteriormente su militancia contra los abusos de poder y en favor de los derechos humanos le llevó a disentar reiteradamente con el régimen comunista. En 1975 se le concedió el Premio Nobel de la Paz, aunque fue su mujer, Elena Bonner, quien leería en su nombre y con voz quebrada su carta de agradecimiento, pues el régimen soviético nunca le permitió asistir a la ceremonia de entrega en Oslo.

Cuarenta años después de esta ausencia, la historia se repetiría en el hemiciclo de Estrasburgo. El bloguero Raif Badawi, laureado con el Premio Sájarov en 2015, conoció desde una prisión saudí la noticia del galardón y tuvo que ser su mujer, Ensaf Haidar, quien leyera su discurso en Estrasburgo ante una silla vacía. Badawi lleva en prisión desde 2012, condenado a 10 años de cárcel y a recibir mil latigazos en la plaza pública por su activismo en favor de la libertad de expresión en Arabia Saudí. Ensaf pronunció unas palabras delante de los eurodiputados que bien podría haber escrito Sájarov: «Los intelectuales deben revelar sus ideas con total honestidad y valentía aunque contengan errores o vayan en contra de la corriente intelectual imperante».

Los activistas y defensores de la libertad de expresión premiados por la Eurocámara no solo provienen de fuera de las fronteras de la Unión. En el año 2000, los eurodiputados premiaban a la española Basta Ya, una iniciativa ciudadana contra el terrorismo y la violencia política en el País Vasco formada en 1999 por intelectuales, activistas, sindicalistas y representantes de la sociedad civil. ▶

Otra de las ceremonias de entrega del galardón más impactantes fue la de 2014 al doctor Denis Mukwege, por su labor en la reconstrucción genital y el tratamiento psicológico a las mujeres y niñas que han padecido violaciones en la República Democrática del Congo. El discurso ante el Parlamento de este hombre admirable, comprometido incondicionalmente con la dignidad de las mujeres, conmovió hasta las lágrimas a los eurodiputados presentes en el hemiciclo. El trabajo de Mukwege se distingue por su labor social, ya que no se limita a la cirugía de urgencia sino que se ayuda a las niñas a volver a la escuela y a las mujeres a desarrollar carreras profesionales, a emprender acciones legales o a encontrar un nuevo sitio en sociedades que a menudo rechazan a las víctimas.

Muy mediático fue también el caso de Malala Yousafzai (Premio Sájarov más joven de la historia, entregado en 2013). Malala era ya a sus quince años una célebre activista en favor del derecho a la educación de las niñas en Paquistán. Su empecinamiento por difundir ese derecho básico llevó a los talibanes a intentar asesinarla cuando volvía a casa tras hacer un examen. A pesar de recibir un disparo en la cabeza Malala sobrevivió y, lejos de amedrentarse, se consolidó como una voz a nivel mundial en favor de la igualdad de oportunidades en la educación de niñas y niños, ganando también el Premio Nobel de la Paz un año después.

Durante la ceremonia de entrega en la Eurocámara, la activista paquistaní quiso subrayar la necesidad de reevaluar la percepción internacional sobre el prestigio de un Estado: «La verdadera superpotencia es el país con gente talentosa, capacitada y culta, no el país con millares de soldados y armas. Cambiemos nuestro concepto». Y añadió: «Cojamos nuestros libros y nuestras plumas. Son armas potentes. Un niño, un profesor, un libro y una pluma pueden cambiar el mundo».

2013 fue además un año intenso para el Premio Sájarov, un año excepcional y alentador. Tres de los galardonados de ediciones anteriores pudieron, por fin, presentarse en el hemiciclo de Estrasburgo para recoger su premio: Aung San Suu Kyi (premiada en 1990), las Damas de Blanco (2005) y Guillermo Fariñas (2010).

Al cierre de la edición de este libro, el Parlamento Europeo daba a conocer las últimas ganadoras del Premio Sájarov: Recogerán su galardón en diciembre de 2016 en Estrasburgo Nadia Murad Basee Taha y Lamiya Aji Bashar, supervivientes del cautiverio del Daesh y que fueron utilizadas como esclavas sexuales. Hoy son, tras su huida, valiosas portavoces de las mujeres víctimas de la campaña de violencia sexual del Daesh. Ambas son activistas defensoras de la comunidad yazidí de Irak, una minoría religiosa sometida a una campaña genocida por parte de esta organización fundamentalista yihadista.

A pesar de la enorme diversidad de causas que defienden, si una cosa tienen en común los laureados por el premio Sájarov es su obstinación por defender los valores universales como son la libertad, la dignidad o la justicia. Su carácter excepcional se evidencia en este empeño por defender los derechos y la libertad de conciencia de un colectivo.

Desconocemos qué conflictos amenazarán el mundo en 2046, pero sí sabemos que, allá dónde se sufran, habrá héroes anónimos, vecinos y ciudadanos dispuestos a levantar la voz contra las injusticias. Y el Parlamento Europeo seguirá apoyándoles con su nominación, poniendo su atención en el conflicto y en cada injusticia. Porque, a veces, son los taquígrafos y la luz de los focos la mejor herramienta con la que contamos para frenar los abusos de poder y las violaciones de los derechos de las personas. ▣

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 2000)

Artículo 10.1 – Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

Artículo 11.1 – Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

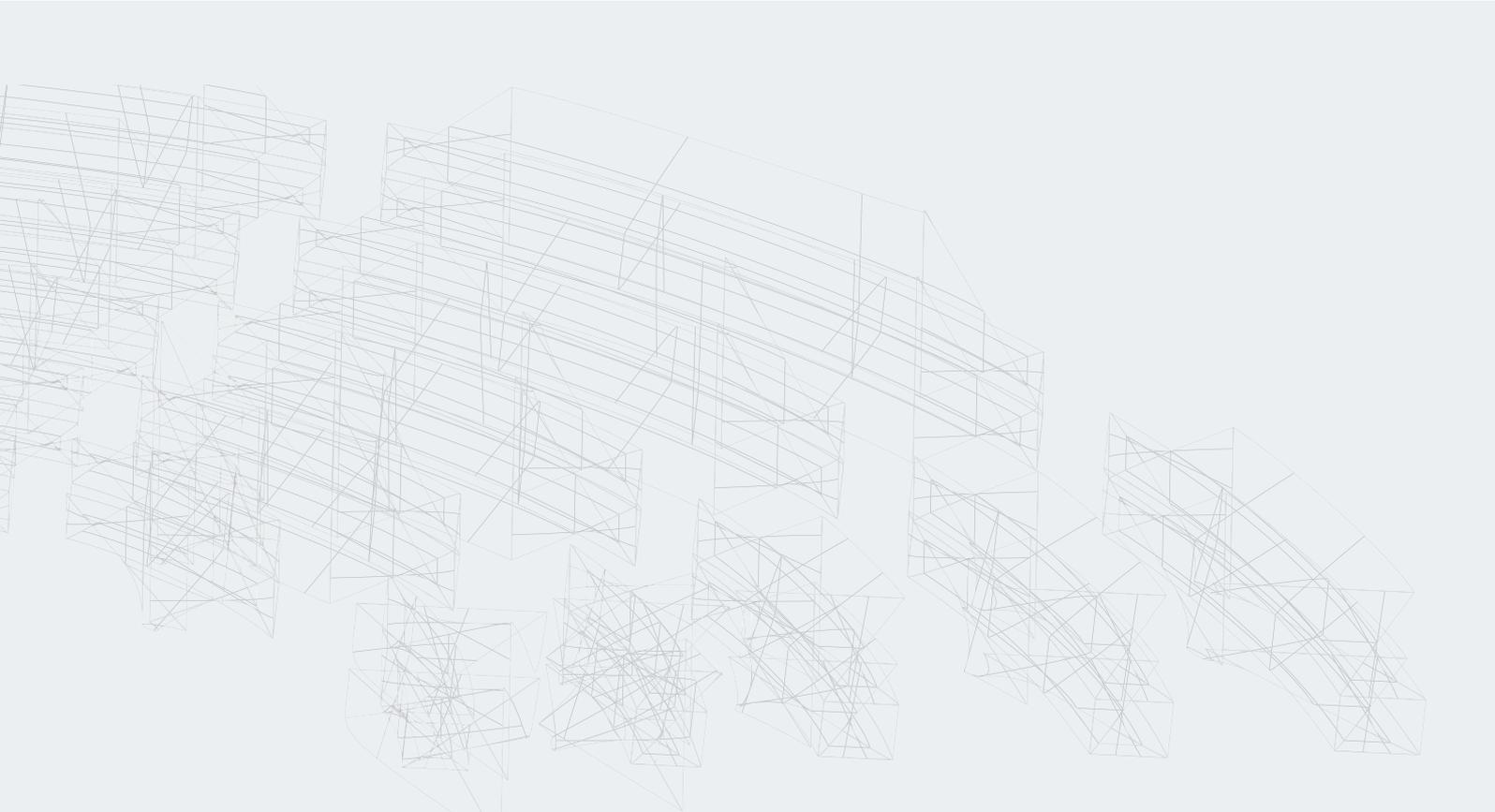


Raif Badawi, Premio Sájarov 2015



ARRIBA: Malala Yousafzai, Premio Sájarov 2013 ABAJO: Denis Mukwege, premio Sájarov 2014





¿CÓMO NOS VEN LOS DEMÁS?

UE-EE.UU.: vecinos de una difusa casa común

FELIPE SAHAGÚN

Rusia y Europa, una historia de atracción y desconfianza

CARLOS FRANGANILLO

Europa, mito y objetivo para China

RAFAEL CAÑAS

América Latina: Europa en el corazón y en el bolsillo

CARMEN DE CARLOS

Oriente Próximo: La Europa de las oportunidades perdidas

MÓNICA GARCÍA PRIETO

África: Barça o Barsabb

XAVIER ALDEKOA

256

256

¿CÓMO NOS
VEN LOS DEMÁS?



UE - EE.UU.: Vecinos de una difusa casa común

FELIPE SAHAGÚN

Periodista (consejero editorial de *El Mundo* desde 1989) y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid desde 1980.

En el otoño de 1970, como becario AFS (American Field Service) en Elkhorn, en el sur de Wisconsin, me invitaron a hablar sobre España y sobre Europa en la asociación local de esposas de agricultores. Tenía 17 años.

¿Sabes dónde está España?, pregunté para romper mi miedo. Tras un silencio de diez segundos que me parecieron horas, escuché la voz apagada de una anciana desde el fondo de la sala: «*Near Argentina?*», preguntó. Tiza en mano, abrí mi improvisada charla maldibujando un mapa del mundo.

De aquel curso sólo recuerdo tres noticias sobre España y poquíssimas sobre Europa en mi telediario favorito, el de Walter Cronkite, de la CBS: una sobre ETA sin más imágenes que un mapa de España con el País Vasco destacado en verde, otra sobre un viaje de los príncipes Juan Carlos y Sofía a los EE.UU., y otra sobre el Cordobés. Casi todas las del resto de Europa procedían de Londres.

Mis primeras impresiones, falsas por supuesto, a partir de aquellas experiencias fueron que, para los estadounidenses que yo conocía, Europa era Inglaterra con unas gotas del París y de la Roma de Hollywood, de las canciones de Andy Williams o del Checkpoint Charlie berlinés, y que España no existía.

En 1976, como corresponsal y becario Fulbright en Nueva York, me dormía leyendo el *New York Times* del día siguiente, que llegaba a las 10 de la noche a la redacción de la UPI, donde tenía mi mesa de trabajo, en el edificio del *Daily News*, en la calle 42, y visitaba con frecuencia el Foreign Press Center, Foreign Policy y el Council on Foreign Relations, con expertos

de primera en cuestiones europeas, muchos de ellos con raíces o familiares en la propia Europa.

Mi familia de Wisconsin procedía de Irlanda y mis mejores profesores en Columbia University, como Charles Gati, Edward Morse y Lewis Edinger, eran europeos o hijos de europeos: el primero de Hungría, el segundo de Grecia y el tercero de Alemania.

Cambió mi impresión radicalmente y concluí que en los EE.UU. convivían los mejores centros de análisis y los mejores conocedores de Europa con una opinión pública completamente ignorante y despreocupada sobre el mundo exterior, incluido el más próximo como era el europeo.

Después de cuatro años en Nueva York, me convertí en un relativista puro, convencido de que hay tantas visiones de Europa como estadounidenses y de que cualquier generalización sobre un país tan diverso, tan plural y tan individualista es no ya inexacta, sino completamente equívoca.

Tras la fractura de 2003 por Irak, Robert Kagan, columnista y buen conocedor de Bruselas, donde ha vivido varios años, sentó en un imaginario diván a los EE.UU. y a Europa, y los psicoanalizó en *Poder y debilidad* como pocos lo han hecho desde Alexis de Tocqueville.

La divergencia creciente entre estadounidenses y europeos respecto del uso de la fuerza le llevó a identificar a los EE.UU. con Marte y a Europa con Venus. «Y no creo que sea transitorio», concluía. Si no cambian pronto las cosas, «podría llegar un día, si no ha llegado ya, en que los estadounidenses presten ▶

LA BRECHA MÁS IMPORTANTE EN EL MUNDO GLOBALIZADO DE HOY NO SE ENCUENTRA ENTRE EUROPEOS Y ESTADOUNIDENSES, SINO DENTRO DE CADA PAÍS.

tanta atención a los pronunciamientos de la Unión Europea como la que les merecen los de ASEAN o los del Pacto Andino».

El antieuropeísmo desatado por la oposición de Francia y de Alemania a la invasión de Irak —¿recuerdan las absurdas campañas contra las *french fries* y el *champagne*?— y la desconfianza histórica hacia el proyecto europeo de los medios y creadores de opinión más conservadores, empezando por la cadena Fox y por el *Wall Street Journal*, no han ayudado a combatir la visión caricaturesca, repleta de simplismos y de exageraciones, de muchos estadounidenses sobre Europa.

A la vieja imagen de una Europa decadente, complaciente, perezosa, débil e irrelevante se sumó, entre 2003 y 2008, la de una Europa desleal y poco fiable. La administración Bush dividió a los europeos en malos que «han vendido sus almas a los liberales de Bruselas» (D. Rumsfeld) y buenos, como Blair, Aznar y los polacos.

Los realistas, como Henry Kissinger, lamentan el declive militar y demográfico relativo de Europa, mientras los neoconservadores, como William Kristol, ven en cada crisis europea «un momento de esperanza para la sustitución de la UE que conocemos por una Europa social y moralmente vigorosa» y sumisa a los EE.UU.

Con Obama en la Casa Blanca y Hillary Clinton/John Kerry en el departamento de Estado, las relaciones han mejorado y aquella visión maniquea de Europa atizada por Rumsfeld, Cheney y sus voceros dejó paso a un apoyo firme a la integración y a la campaña activa de la Casa Blanca contra el Brexit, por inútil que hoy se vean esos esfuerzos.

Los últimos informes de Pew Research indican que, tras casi ocho años de presidencia de Obama, hay más coincidencias que diferencias en la opinión de los estadounidenses y de los europeos sobre los principales desafíos globales.

Cansados de tanta guerra y destrucción inútiles, casi seis de cada diez estadounidenses y europeos prefieren hoy prestar más atención a lo que pasa en sus países y dejar que los demás resuelvan sus problemas como puedan. Este sentimiento, tanto en Europa como en los EE.UU., es más pronunciado en la derecha que en la izquierda.



Ocho de cada diez a ambos lados del Atlántico ven en el Estado Islámico la principal amenaza y, salvo en Alemania, casi la mitad cree que la influencia global de sus respectivos países está debilitándose.

La brecha más importante en el mundo globalizado de hoy no se encuentra entre europeos y estadounidenses, sino dentro de cada país.

Más del 70% de los estadounidenses entrevistados en las encuestas más recientes ha oído hablar del euro y de la UE.

Para los más conservadores, Europa (la distinción entre Europa y UE escapa a casi todos) tiene mucho que aprender todavía de los EE.UU. Para los liberales, los EE.UU. ganarían siguiendo muchas de las reformas sociales europeas del último siglo.

Mientras China, Rusia o Japón inspiran más miedo y desconfianza que admiración, los europeos siguen siendo, en lo bueno y en lo malo, vecinos de una difusa y mutante casa común. Más por valores, juicios y prejuicios con siglos de historia que por lo que haga o dejen de hacer hoy la UE y sus países miembros. □

Rusia y Europa, una historia de atracción y desconfianza

CARLOS FRANGANILLO

Carlos Franganillo es periodista de Televisión Española y ha cubierto información internacional desde 2008. Entre 2011 y 2014 fue corresponsal en Moscú. Entre otras informaciones, cubrió la crisis en Ucrania, la anexión de Crimea y la desestabilización del este del país. Desde julio de 2014 es corresponsal de TVE en Washington DC.

Durante año y medio el zar Pedro I el Grande viajó de incógnito por varios países de Europa Central y Occidental tratando de forjar alianzas contra el Imperio Otomano. Buscaba la ayuda de otras potencias para hacer frente a los turcos y ganar así influencia en el Mar Negro. No logró esa colaboración pero la expedición diplomática —conocida como la *Gran Embajada*— permitió a Pedro empaparse de las corrientes científicas y tecnológicas que bullían en Inglaterra, Prusia o los Países Bajos en aquel tiempo. Su admiración por la cultura europea le empujó a emplearla como modelo para transformar Rusia. Utilizó los conocimientos adquiridos en sus viajes para, por ejemplo, crear la Armada nacional o fundar la ciudad de San Petersburgo en el delta del Neva, en 1703. Pocas veces Rusia ha buscado a Europa con tanta intensidad como entonces.

Esa fascinación no ha desaparecido. En los últimos años, especialmente cuando el rublo gozaba de mejor salud, millones de rusos pasaban sus vacaciones en Europa y los más pudientes adquirían propiedades en Londres o acudían a clínicas alemanas a tratar sus enfermedades. Europa era y es referencia positiva y de modernidad para Rusia. Pero esa atracción no se refleja actualmente en las encuestas y la imagen que los rusos tienen de Occidente —también de la UE— ha caído en picado desde 2013 a la vez que se ha disparado la tensión política entre Moscú y las capitales occidentales. Según un estudio del centro Pew Research, en 2015 seis de cada diez rusos tenían una visión desfavorable de la UE (en 2011 el 64% tenía una visión positiva), siendo Alemania el país mejor valorado con un escuálido 35% (en 2011 el 78% de los rusos veían a Alemania de un modo positivo).

La búsqueda de referencias culturales y tecnológicas es sólo una vertiente de la compleja relación de Rusia con Europa. En muchas ocasiones Moscú ha mirado hacia el oeste con ambición de conquista o con temor ante amenazas existenciales que partían de Europa Central y Occidental, bien fuera bajo el águila imperial napoleónica o la del Tercer Reich. La historia del país está marcada por una constante expansión en todas direcciones, también hacia el oeste, buscando salidas al mar en la región báltica, tomando puntualmente París (1814) y Berlín (1945) o controlando durante décadas media Europa, desde Alemania Oriental hasta Bulgaria, por medio de regímenes satélite de la URSS.

La ausencia de fronteras naturales entre Rusia y el este de Europa inquieta a Moscú desde hace siglos y le ha empujado a proyectarse hacia la plataforma continental europea para establecer su influencia sobre una región intermedia que sirva como barrera de seguridad. La expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas en la década de los 90 y en los primeros años del siglo XXI, incorporando ex repúblicas soviéticas y países que formaron parte del Pacto de Varsovia, se interpretó desde el Kremlin como un gesto hostil para dañar su esfera de influencia en el este de Europa y cercar a Rusia. Dentro de esa mentalidad, Ucrania juega un papel esencial. No sólo por su valor simbólico en la formación de Rusia, como cuna de la Rus de Kiev y del mundo eslavo y ortodoxo, sino también por su carácter estratégico, con la península de Crimea como pieza decisiva para influir en la región del Mar Negro y acceder al Mediterráneo. Es la desestabilización de Ucrania, desencadenada en 2014, lo que hoy condiciona en mayor medida la relación entre Moscú y las capitales europeas, configurando una nueva etapa de tensiones militares y geopolíticas, que algunos expertos han denominado ▶

como la Nueva Guerra Fría. El intento de Bruselas de atraer a Kiev hacia sus estructuras chocó frontalmente con los intereses históricos de Moscú y con su ambición de integrar a Ucrania en su Unión Euroasiática, una suerte de confederación económica capitaneada por Rusia para integrar a varias ex repúblicas soviéticas. Los resultados son de sobra conocidos: un nuevo poder pro-occidental ocupó el gobierno ucraniano tras los episodios violentos en Kiev, Rusia invadió y anexionó la península de Crimea, el este de Ucrania se sumió en un conflicto armado que continúa en la actualidad y Bruselas y Moscú aprobaron sanciones de manera recíproca.

Pero la crisis ucraniana no es el único elemento de divergencia entre Rusia y Europa. En los últimos años Rusia vive una especie de resurgimiento conservador y nacionalista favorecido por sus autoridades, que distancia a Moscú de los valores impulsados por la Unión Europea y que pretende dibujar a Rusia como el último bastión del cristianismo frente a la decadencia moral de Occidente. La legislación contra la «propaganda homosexual», aprobada en 2013, es el ejemplo más destacado de esta tendencia. El fortalecimiento de la cuestión nacionalista en Rusia coincide con el avance de movimientos identitarios, localistas y euroescépticos —de izquierda y derecha— en varios puntos de la Unión Europea, en contraposición al cosmopolitismo de Bruselas, que no ocultan sus simpatías por el presidente ruso Vladimir Putin ni, en el caso del Frente Nacional francés, sus vínculos económicos (el partido de Marine Le Pen recibió en 2014 créditos de la banca rusa por un valor aproximado de 10 millones de euros). Rusia, aunque seriamente afectada económicamente en los últimos años, tiene ante sí a una Unión Europea debilitada que atraviesa turbulencias económicas y políticas, rodeada por países cada vez más inestables (en Oriente Medio y el norte de África) y en medio de una crisis de refugiados que ya está jugando un papel principal en el debate interno de la UE.

Ante este panorama político, con sanciones en vigor, parece poco probable que las relaciones UE-Rusia recobren su estatus anterior en un futuro próximo y podrían limitarse a entendimientos pragmáticos y puntuales. La dependencia energética de una parte de Europa respecto a Rusia sigue siendo un vínculo muy importante entre ambos bloques y esa relación no desaparecerá en el corto o medio plazo. La geografía dicta una relación inevitable entre ambas partes, en la que Rusia es un factor decisivo en la seguridad de Europa y viceversa. Tam-



El maestro de ajedrez, Garry Kasparov, jugando 14 partidas simultáneas en Bruselas

bién ese factor de seguridad es motivo de debate en la Unión Europea, donde la percepción de una hipotética amenaza rusa es muy distinta entre miembros como Polonia o los Estados bálticos —más próximos a sus fronteras y con una dolorosa y reciente relación histórica con Moscú— y naciones como España, Italia o Portugal, por ejemplo.

Es difícil pronosticar cuál será el porvenir de las relaciones entre Rusia y la Unión Europea en los próximos años y décadas pero un factor decisivo será sin duda el propio devenir de la Unión, su capacidad para articular una política unívoca hacia Rusia y su viabilidad como entidad cohesionada que permita garantizar su integridad tal y como hoy la conocemos. Son desafíos de enorme complejidad debido al pasado reciente de Europa y a las variadas percepciones que cada miembro de la Unión tiene acerca de cómo entenderse con el gigante euroasiático. Sea cual sea el camino que emprenda la Unión en su relación con Moscú la división entre sus miembros será sin duda la peor de las recetas posibles. □

Europa: mito y objetivo para China

RAFAEL CAÑAS

Periodista desde 1989. Delegado de la Agencia Efe en Pekín desde 2014. Anteriormente ha sido responsable de las delegaciones de Efe en Nueva York y Bruselas, así como corresponsal de la misma agencia en Washington DC (donde entre otros asuntos fue encargado de información de la Casa Blanca) y en Bruselas.

Europa se ve cada vez más y mejor en China. La Unión Europea ha dado un enorme salto en los últimos diez años en su conocimiento y apreciación en este gigante asiático.

Europa es a la vez un mito y un objetivo para China, al que llamar gigante no es algo retórico: es el tercer país más extenso del mundo, con una superficie un 122% superior a la comunitaria y el de mayor población, un 170% más que la de la UE.

Los ciudadanos chinos ven en Europa un mito. Ciudades como París, Londres, Roma, Venecia, Madrid, Barcelona, Ámsterdam, llenas de historia y cultura y que han visto en cine y televisión, son objeto de deseo y destino para cada vez más millones de turistas chinos.

Son europeas la mayoría de las marcas de lujo anheladas (y a menudo pirateadas) por el desaforado consumismo chino, igual que casi todos los automóviles de alta gama que atestan las calles y carreteras de este país, que se ha convertido en su principal mercado mundial.

Son europeas buena parte de la gastronomía, la moda y la música procedentes del exterior que llegan a China. Y lo son también muchos de los productos culturales, con frecuencia tras sortear la persistente censura oficial.

Los ciudadanos chinos aprecian enormemente el visado Schengen que permite a turistas, estudiantes y profesionales viajar fácilmente por muchos Estados miembros a partir de un solo visado. Con más de 120 millones de turistas saliendo del país cada año, China se ha convertido en una importante fuente de riqueza en este sector.

También son europeos los grandes equipos del fútbol mundial. El fútbol, ese deporte global que se extiende sin freno entre los chinos y en el que tanto se esfuerzan por destacar, por ahora sin resultados.

Todo esto ha hecho de la Europa comunitaria un auténtico *softpower* entre la población china educada: funcionarios, ejecutivos empresariales, profesionales urbanos, profesores y estudiantes.

Para las grandes empresas chinas, Europa es un objetivo cada vez más apetitoso. La crisis económica que ha azotado a muchos países de la UE ha abierto muchas oportunidades ante el surgimiento en el país de los dragones de enormes gigantes corporativos, a menudo estatales, que buscan extender su influencia internacional.

Europa es ahora un campo de batalla empresarial, con compras e inversiones multimillonarias por parte de las compañías chinas. Desde fabricantes de robots industriales hasta cadenas de hoteles o procesadores de alimentos, las compras chinas en Europa no parecen tener límite. También están las operaciones de prestigio: hacerse con un equipo de fútbol o una antigua bodega de vino en Europa da lustre a su comprador chino.

En el otro lado, Aliexpress permite ya a los europeos comprar de forma fácil y barata por internet entre los proveedores chinos del emporio de Alibaba.

Y China se enorgullece de poder tener varias conexiones ferroviarias directas con Europa para el tráfico de mercancías, una de las expresiones de las nuevas rutas de la seda con las ▶

que quiere extender su influencia. Destaca la que une Yiwu con Madrid, la más larga del mundo con algo más de 13.000 kilómetros.

Pero las empresas comunitarias se quejan cada vez más de la desigualdad de oportunidades en inversión, adquisición de empresas y acceso a mercados. Pekín sigue manteniendo límites y barreras muy importantes a la presencia de compañías foráneas.

Ambos gigantes económicos podrían dirigirse hacia una colisión comercial, pero la perspectiva es que Pekín flexibilice algo el acceso a sus mercados, precisamente ahora cuando el Gobierno chino espera que la UE y otros miembros destacados de la Organización Mundial del Comercio le otorguen el estatus de economía de mercado.

La Unión es el primer socio comercial de China, y China el segundo de la UE, así que ambas partes están interesadas en evitar una guerra comercial.

A nivel político y geoestratégico, China ha visto siempre con buenos ojos la emergencia de una Europa unida y fuerte, sobre todo como una alternativa amable al poderío estadounidense, del que siempre ha desconfiado y que llama a las puertas de sus costas con el «giro a Asia» del presidente Barak Obama.

Y no es que la UE o sus Estados miembros no planteen al Gobierno chino cuestiones como el respeto a los derechos humanos o a su propio sistema legal en los procesos contra activistas democráticos o de minorías étnicas, pero lo hacen acompañadas de programas de formación de abogados y jueces, ayudas a ONGs o promoción de la sociedad civil.

En la estela de la mejora de las relaciones, se ha incrementado también la cooperación cultural, técnica, científica o espacial, y cada vez mayor presencia de estudiantes de ambas partes en universidades del otro lado.

Pero numerosos analistas internacionales y *think-tanks* europeos coinciden en que la aproximación china a Europa de los últimos años tiene algunos puntos menos brillantes que el aumento del comercio o las inversiones.

La reestructuración de la gobernanza internacional, con un mayor peso para China, es uno de los objetivos de Pekín.

También señalan cómo China, en sus tratos bilaterales con los países comunitarios, insiste de forma casi unánime en la relación especial que mantiene con cada uno de ellos, por lo que las capitales y cancillerías deberían desconfiar de algunos cantos de sirena procedentes de Pekín, que buscarían generar desunión europea para favorecer los intereses chinos.

Un caso especial fue el del Reino Unido: el presidente Xi



Visita oficial a China del presidente del Parlamento Europeo Emilio Colombo en 1979

Jinping realizó allí una visita de Estado por todo lo alto en octubre del año pasado, en la que se proclamó una nueva era dorada en la relación bilateral, con la plaza financiera de Londres como plataforma de lanzamiento del uso del yen en Europa.

Sin embargo, el Brexit puede dar al traste con parte de las aspiraciones chinas de que el Reino Unido sea su principal puerta económica a Europa. No hay mal que por bien no venga, al menos en parte: la avalancha de noticias sobre el Brexit ha ayudado aún más a difundir en China la Europa comunitaria, su historia, sus logros y sus carencias.

Los gobiernos chinos, ya desde tiempos imperiales, han tendido siempre al autoritarismo con la tradicional justificación de asegurar la estabilidad y evitar el terrible caos que se ha generado en épocas de gobiernos débiles.

Por ello, la complicada arquitectura europea y su respeto por sensibilidades nacionales, regionales o minoritarias resultan a veces difíciles de entender en China, un país donde el Gobierno central espera que sus decisiones se obedezcan y cumplan de forma escrupulosa por los sucesivos escalones de la cadena administrativa.

Para ilustrar esta incompreensión, nada mejor que la anécdota que relata de cuando en cuando un veterano diplomático comunitario destacado en Pekín. Durante una conversación con un diplomático chino, este le preguntó: «Ustedes los europeos, con los pocos que son ¿por qué no se ponen de acuerdo?». □

América Latina: Europa en el corazón y en el bolsillo

CARMEN DE CARLOS

Corresponsal de ABC con sede en Buenos Aires, desde donde cubre la información de América Latina. Fundadora y directora de www.sudamerica.com. Licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid.

Colocar el estetoscopio en el corazón de Latinoamérica, para tratar de descubrir cuál es su frecuencia cardíaca respecto a Europa, es algo parecido a una misión imposible. México palpita a un ritmo diferente de Costa Rica y esta poco tiene que ver con Cuba, Nicaragua, Guatemala, Honduras o cualquier otro país de Centro América.

Hablar de República Dominicana o de Haití es hacerlo de otra forma, e intentar una aproximación a la respiración de Paraguay, con la vista clavada en Bruselas, significa aprender, como mínimo, un idioma más que el castellano (el guaraní). Lo mismo puede decirse si la tierra que pisamos es Bolivia (quechua, aimara, etc.) y otro mundo se abre si miramos de frente a los dos vecinos más poderosos del cono sur: Brasil y Argentina.

El Caribe con Venezuela y Colombia poco tiene que ver con el Pacífico andino de Ecuador, Perú o Chile, ni este se parece al Atlántico, pero en todos los países bañados por estas aguas y en aquellos que las miran desde el interior, se identifica, con mayor o menor conocimiento, a la Unión Europea con dinero, desarrollo, modernidad, cultura, avalancha de migrantes y... ruptura.

El Brexit de Gran Bretaña echó por tierra la idea de solidez de Europa entendida como un club solidario donde los socios se cuidan las espaldas y nadie tira la toalla. Los británicos sacudieron el avispero de una colmena en el viejo continente que, desde la distancia, se percibía como una espiral de crecimiento y producción sin fin de rica miel. Ahora, el riesgo de desmembramiento como resultado de las crisis y sacudidas —no olvidar Grecia— sumado al éxodo de refugiados a través

del Mediterráneo, ha modificado la percepción de un bloque considerado indestructible hasta hace muy poco.

Pese a todo, El Dorado que los españoles buscaban en la conquista de América es la *plata* (dinero) que los latinoamericanos, más de quinientos años después, ven todavía relucir allende los mares aunque reconozcan que el continente puede ser terreno abonado para los populismos de izquierda y de derecha. O, lo que es más grave, un campo minado para el fundamentalismo islámico.

Europa ha sido la referencia para la creación de buena parte de los bloques económicos y políticos que se han ido formando en estas últimas décadas. Mercosur, Alianza Atlántica y hasta Unasur, por citar tres con protagonismo actual, son un ejemplo. Otra cosa es el resultado y la dirección en la que evolucionan, pero la mención a las relaciones con la Unión Europea, más tarde o más temprano, se acababa poniendo sobre la mesa. Incluso en instancias como el incipiente Parlasur.

En algunos países como Chile, campeón en firmar tratados de comercio, la influencia y el conocimiento de Europa permea los diferentes estamentos sociales. Los índices de medición y estadísticas de educación, seguridad, inversión o cualquier otro se comparaban, hasta hace bien poco, con los de la Unión Europea. Ahora es la OCDE la que gana terreno en detrimento de la UE. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico tiene como únicos miembros plenos de Latinoamérica a Chile y a México (Brasil posee un estatus de adhesión y cooperación reforzado), países donde, como sucede en el resto de la región, pensar en Europa es invariablemente pensar en España. El fenómeno —pese a las crisis y ▶



Mujeres bolivianas en una taller de productos textiles, proyecto de la UE

A PARTIR DE LOS AÑOS 90, LA EXPANSIÓN DE LAS MULTINACIONALES ESPAÑOLAS Y EUROPEAS EN LATINOAMÉRICA PASÓ DE SER CONSIDERADA LA SOLUCIÓN A CARENCIAS DE SERVICIOS BÁSICOS COMO LUZ, GAS, TELÉFONO O AUTOPISTAS A INTERPRETARSE COMO LA RECONQUISTA O EL EXPOLIO, EN FUNCIÓN DE LOS GOBIERNOS DE TURNO.

turbulencias españolas— se repite incluso en Brasil, donde la imagen de Portugal está, por desgracia, subestimada.

En tres décadas han ocurrido demasiadas cosas a un lado y otro del océano. Y esas mismas cosas se interpretaron en clave positiva y negativa en tiempo récord. A partir de los años 90, la expansión de las multinacionales españolas y europeas en Latinoamérica pasó de ser considerada la solución a carencias de servicios básicos como luz, gas, teléfono o autopistas (caso Argentina) a interpretarse como la reconquista o el expolio, en función de los gobiernos de turno. Aunque con matices, el llamado eje bolivariano que encabezó Hugo Chávez y se desmorona con Nicolás Maduro, así como la actuación, muchas veces acomplejada por parte de Europa, alfombraron el terreno para la deconstrucción deformada de una Europa identificada en ocasiones como un amago de imperialismo de buenas maneras.

Los reproches y el rencor histórico se atraviesan, en ocasiones, a capitales tan cosmopolitas como Ciudad de México. Soberbia, prepotencia y aires de grandeza de los nuevos *gachupines*, como se describe despectivamente a los ejecutivos españoles, son algunos de los reproches que se repiten para referirse a la última camada de expatriados en el «Reino de la Nueva España». No sucede lo mismo en Perú, una de las economías más dinámicas, que ha pasado de ser exportador de emigrantes a importador de inmigrantes. Entre el 2004 y el 2015 aumentó cerca de un 800% la cifra de trabajadores extranjeros. Detrás de los países vecinos, Europa es la segunda región de procedencia y de esta, España el primer lugar de origen.

Pero la idea o la dimensión de Europa como un todo o «país de países», quizás no termina de verse en las economías más desfavorecidas. Se intuye a través de España —y en ocasiones de Portugal e Italia— como puente de entrada entre el nuevo mundo y el viejo continente. En Ecuador (la cifra de residentes en España supera los 400.000) es raro que el ciudadano comprenda el concepto de Unión Europea. Lo mismo puede decirse de Bolivia, Paraguay y hasta de Uruguay, donde las siglas UE se imprimen en los portales digitales o en los grandes medios cuando el bloque atraviesa dificultades o para hablar de *plata*; dicho de otro modo, del tratado con el Mercosur que lleva veinte años largos en lista de espera. Un estado que desea modificar la nueva Argentina de Mauricio Macri,

obsesionada con abrirse al mundo tras una década eterna de populismo trasnochado que dejó al país cerca del aislamiento y con las arcas semivacías.

Si el Brexit dañó la imagen de la UE, el término le vino como un guante a Colombia para explicar el plebiscito que Juan Manuel Santos puso a consideración sobre los acuerdos de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias). En esta transición colombiana a un futuro más pacífico se reconoce la intervención de Europa, de donde, presumiblemente, podrían salir unos 445,6 millones de dólares para apuntalar el país en la postguerra o postconflicto con las FARC (otra historia es el ELN, Ejército de Liberación Nacional). El anuncio de la UE de suspender a la guerrilla más antigua del continente de la lista negra de organizaciones terroristas, condicionado a que se firmara el proceso de paz, también colocó a la Unión en los medios de comunicación masivos. Algo similar al efecto del deshielo de las relaciones previsto con Cuba.

Las dificultades de los latinoamericanos para entrar en Europa son algunas de las quejas reiteradas. Si bien se han flexibilizado los trámites —los colombianos pueden viajar a 26 de los 28 países miembros sin el suplicio de largos y costosos trámites— las noticias de argentinos y ciudadanos de la región que denuncian maltrato o repatriación forzada suelen arrojar una imagen intransigente de España y de Europa.

Otra cara de la preciada moneda que es Europa es el éxodo de los refugiados. Las imágenes de los balseiros cubanos atracando en Miami se han quedado cortas con las de miles y miles de refugiados desembarcando en las costas del Mediterráneo y caminando como almas en pena por una Europa que parece desconcertada en busca de una identidad que, por momentos, a los latinoamericanos les parece extraviada. Esta crisis hizo saltar por los aires la idea de una UE capaz, preparada, sólida y solidaria para enfrentarse a problemas humanitarios. Está en manos de la UE saber explicar y comunicar a Latinoamérica lo que hace, lo que no hace y lo que será capaz de hacer en los próximos 30 años. ▣

Oriente Próximo: La Europa de las oportunidades perdidas

MÓNICA GARCÍA PRIETO

Corresponsal desde 1995 en Roma, Moscú, Jerusalén, Beirut y Bangkok, y desde 2002 a 2016 como reportera especializada en Oriente Próximo. Ha cubierto durante dos décadas conflictos como Chechenia, Macedonia, Gaza, las invasiones de Irak y Afganistán, la guerra en Líbano o la revolución en Siria. También destaca su cobertura de las primaveras árabes. Autora de Siria, el país de las almas rotas.

Paseaba con los ojos abiertos y el rostro mudo, con una expresión entre sorprendida y conternada que no podía descifrar. Mohammad ni siquiera había echado aún mano de su cámara, esa extensión de su brazo que ahora se balanceaba de su cuello, en el largo paseo que nos había hecho perdernos entre las callejuelas del Madrid de los Austrias. Acostumbrada a sus silencios, respetuosa con el trauma que arrastra cualquier refugiado, cualquier víctima de guerra, cualquier persona obligada a dejar atrás su familia, su ciudad y su país, guiaba los pasos de mi amigo sirio intercalando indicaciones esporádicas sobre quién era el hombre homenajeado por tal calle o quién el representado en tal estatua, en un absurdo ejercicio de normalidad.

«Hay una cosa que no entiendo», me interrumpió lentamente, arrastrando las palabras. «¿Por qué demonios se te ocurre dejar esto atrás para vivir en un sitio como Oriente Próximo? ¿Por qué renuncias a toda esta belleza, a esta forma de vida, para ir a sitios como Siria?».

La pregunta me suscitó una inequívoca sensación de *déjà vu*: evoqué a otros muchos amigos árabes, sirios, palestinos, iraquíes, yemeníes, egipcios o bahreiníes, que en algún momento me habían planteado preguntas similares. Su percepción de Occidente y muy especialmente de Europa, de las libertades y de los derechos inherentes a los individuos, solía ser idealizada de forma casi irracional, tan superlativa como sería la decepción que sufrirían cuando los pueblos árabes se levantarán en busca de derechos fundamentales para toparse con la indiferencia del mundo.

Sólo querían acercarse un poco al ideal europeo, respetando sus propias identidades culturales, y trabajar por un futuro

mejor que les llevara a un modelo de convivencia, tolerancia y libertades similar al que disfrutamos en el viejo continente. Querían tener derecho a labrarse un futuro sin miedo. De ahí la decepción al constatar que la Unión Europea les volvía la cara.

En doce años de trabajo en Oriente Próximo tuve ocasión de encontrarme con todo tipo de sentimientos. Estaban los árabes que sólo esperaban ayudas económicas de la UE, que pagásemos nuestra complicidad con los crímenes que padecían, en forma de efectivo aunque fuera solo para lavar nuestra conciencia. Ocurría en Gaza cada vez que Israel lanzaba toneladas de bombas contra la pequeña franja de territorio palestino, destruyendo las ruinas dejadas por los bombardeos anteriores, atacando hospitales, infraestructuras y colegios —levantados con fondos europeos, en muchas ocasiones— e incluso los refugios de Naciones Unidas donde se hacinaban los civiles pretendiendo estar protegidos de la ira del Gobierno de Tel Aviv. Occidente, esa entelequia dirigida por Estados Unidos y Europa, «condenaba enérgicamente» las sangrías pero no castigaba a sus socios israelíes, pese a los crímenes de guerra y las violaciones graves del derecho humanitario internacional que se cometían —y se siguen cometiendo— en los territorios palestinos.

Otros árabes pedían simple equidistancia. Que sus procesos democráticos, cuando por fin lograban celebrarse, fueran tan respetados como los nuestros. De ahí el malestar entre los árabes cuando Hamas ganó, con el 65% de los votos, las elecciones celebradas en 2005 —supervisadas por una comunidad internacional que aplaudió entusiasta la limpieza del proceso hasta conocer el resultado— y, en respuesta, el «Cuarteto» —integrado por EE.UU., la UE, Rusia y la ONU— castigó a todo el pueblo palestino bloqueando ayudas vitales. O cuando un militar golpista egipcio derrocó a los Hermanos Musulmanes, ▶



© Olmo Calvo

Niño refugiado durmiendo en la plaza Bristol de Belgrado (Serbia) en agosto de 2015

QUERÍAN ACERCARSE UN POCO AL IDEAL EUROPEO, RESPETANDO SUS PROPIAS IDENTIDADES CULTURALES, Y TRABAJAR POR UN FUTURO MEJOR QUE LES LLEVARA A UN MODELO DE CONVIVENCIA, TOLERANCIA Y LIBERTADES SIMILAR AL QUE DISFRUTAMOS EN EL VIEJO CONTINENTE.

llegados democráticamente al poder, masacrando a los seguidores que denunciaron la asonada en las calles, sin que la Unión Europea fuese más allá de la «enérgica condena».

Eran muchos los árabes que aspiraban a ser tratados por los occidentales como mayores de edad. Sin la condescendencia de la mentalidad colonialista que muchos siguen aplicando, arrastrados por sus fobias y sin el paternalismo de quien se cree instalado en una suerte de superioridad cultural que nunca fue tal. Eran legión quienes anhelaban una aplicación universal de los derechos humanos, en lugar de reservarlos mezquinamente para concedérselos a quienes los europeos seleccionemos.

Era una inmensa mayoría la que querría que los Estados europeos no se aliasen con sus dictadores para preservar los intereses económicos de una minoría mientras la inmensa mayoría es reprimida, sometida y esquilada, por mucho dinero que exista de por medio, por muchos recursos y por muchos contratos. Quienes querrían que escuchásemos sus gritos de libertad cuando por fin vencen el miedo, tras décadas de sumisión y desapariciones políticas, y nos sirviésemos de las amenazas y las sanciones para impedir que los tiranos les silencien con disparos, con bombas o incluso, como en el caso de Siria, con armas químicas en uno de tantos crímenes que pesará sobre las conciencias del mundo. Otros, al menos, esperaban que no fueran armas europeas las que destruyesen los colegios y hospitales en Yemen, o las que ayudaron a invadir Irak desatando un conflicto sectario regional, o las que emplea Arabia Saudí para dirimir sus contenciosos de poder en la región. O que dejásemos de palmear las espaldas de los mismos príncipes saudíes que alientan, expandiendo y financiando su intolerante doctrina wahabí, la aparición de grupos como los que ahora aterrorizan a la vieja Europa.

Muchos denunciaban que solo aplicásemos el concepto de justicia universal en nuestro propio y pequeño «universo» europeo; otros que sus muertos, su violencia, ocupasen una mínima fracción en nuestros informativos. Pretendían que fuéramos lo que decíamos ser: defensores firmes de los derechos humanos. «Defensores sin fronteras», capaces de empatizar con quien tiene la historia y la vida en contra.

La mayoría de los árabes no pedían mucho: sólo que cumpliésemos la obligación legal contraída mediante el artículo 14.1 de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos, según el cual «en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país». Pedían que cada uno de sus muertos valiese a nuestros ojos lo mismo que cada uno de nuestros muertos, que comprendiésemos que las principales víctimas de la violencia en Oriente Próximo son precisamente musulmanes. Y que cada refugiado al que se concede asilo es una baza, una persona potencialmente agradecida con la única ambición de ganarse honestamente la vida, aportando lo que pueda para devolver el favor que le ha concedido su comunidad de acogida y contribuyendo a la multiculturalidad que tanto ha enriquecido a Europa en el último siglo.

Ahora solo se contentan con que no les obliguemos a morir en el mar y con que les dejemos huir en paz. A fuerza de muertes, han comprendido que la «Europa de los principios» no aplica sus mismos valores a los no europeos. Ya no claman por los derechos humanos, ni esperan que Europa pase de las palabras, de las «firmes condenas» y de las «enérgicas repulsas», a los hechos.

Solo piden que les perdamos el miedo y asumamos de una vez por todas que por cada occidental que perece en un atentado islamista, cientos de musulmanes sufren la misma suerte; que el islam no ampara criminales ni justifica crímenes y que la islamofobia es sólo una forma moderna de extremismo irracional. Que la ignorancia alimenta el miedo y el miedo alimenta a la violencia, y que la violencia puede ser lo que nos lleve al conflicto que solo un puñado de mentes irracionales —musulmanas, sí, pero no representativas del islam— anhela y que podría acabar con la Europa que conocemos.

Cuando nos alejábamos del Madrid de los Austrias, rumbo a Gran Vía, le pregunté a Mohammad cómo era la Europa que él había encontrado tras su peligrosa travesía en patera por el Mediterráneo: una odisea de meses que había derivado con la obtención del asilo en Holanda. «Si hubiera sabido que tenía que pasar por todas estas humillaciones, nunca me habría marchado», me confesó, tras pensarlo unos minutos. Sus palabras evocaron una de las frases que más escuché en boca de los refugiados sirios, palestinos e iraquíes, hombres, mujeres y niños criminalizados por el refugio cuando su único delito había sido escapar de una muerte casi segura. Todos coincidían en decir lo mismo: «Si lo llego a saber, me habría quedado a morir en mi país. Al menos, habría muerto con dignidad». ▣

África: Barça o Barsakh

XAVIER ALDEKOA

Corresponsal de La Vanguardia en África y director de la sección semanal Sonidos de África en Rac-1, realiza reportajes de televisión para diferentes medios. Desde 2009 reside en Johannesburgo, Sudáfrica. Ha cubierto múltiples conflictos y temas sociales en más de 40 países africanos. Es autor del libro Océano África.

Cuando amaneció, los dos leones ya se habían comido al burro. Mokwari, madre de cinco hijos, sabía que algo iba a pasar porque sus perros siempre ladran nerviosos cuando hay felinos cerca y aquella noche no habían parado de ladrar. No hizo un drama de ello. El sol apenas había empezado a calentar el Kalahari, un desierto del tamaño de Alemania que cubre gran parte de Botswana y zonas de Namibia y Sudáfrica, cuando Mokwari se levantó como siempre a sacar a su rebaño de cabras del corral. Estaba tranquila. «Sé que los leones están ahí y ellos saben que estoy aquí», dijo. En el Kalahari, el último refugio de los san o bosquimanos —uno de los pueblos más antiguos de la tierra—, la relación con la naturaleza no es voluntad o activismo; es una noche llena de rugidos de león y a la mañana siguiente cumplir la rutina de sacar a las cabras del corral.

En esa África distante, prácticamente desconectada del exterior, la relación con Europa cabe en una pregunta. Al anochecer, mientras estábamos sentados alrededor del fuego frente a su choza, Mokwari se atrevió a plantear la duda que le roía la cabeza desde que nos habíamos encontrado.

«¿Dónde está el lugar de donde vienes?», preguntó.

«Barcelona; es una ciudad en el sur de Europa», contesté.

Mokwari se quedó un instante callada, casi confundida, como si mi respuesta no hubiera colmado su curiosidad. Levantó el mentón, fijó sus ojos en los míos y repreguntó.

«¿Eso está fuera del desierto?».

África no existe. Es imposible referirse a un territorio tan vasto, de fronteras tan difusas y de diversidad tan desbordante como si fuera una sola realidad. Y si África es una invención, descifrar la relación con la Unión Europea, los temores y esperanzas que despierta el proyecto europeo en alrededor de 1.300 millones de africanos es un reto destinado al naufragio si no se acepta como un boceto a grandes trazos, prácticamente una caricatura. Para Mokwari, como también para otros pueblos en las selvas de África central o el Sahel, Europa es un interrogante; apenas un ente distante del que desconocen prácticamente todo. A veces, incluso el nombre.

Para otros, que nos conocen mejor, es rabia. Europa es el origen del esclavista de un tatarabuelo, la nacionalidad de los responsables del expolio de sus tierras, el amigo de un dictador y las élites locales o el hogar de una multinacional estandarte del nuevo colonialismo. Desde su casa frente al lago Kivu, el filósofo congolés, teólogo y presidente del *think-tank* Pole Institute, Godefroid Kā Mana, compartía esa visión amarga al revisar la historia de su país. «Desde el rey Leopoldo de Bélgica hasta hoy, pasando por el dictador Mobutu o la colonización belga, Congo ha sido una tierra de explotación, un espacio al servicio de un sistema económico con Occidente en el centro».

El avance de China en el continente africano bebe de esas cicatrices. Y piensa aprovecharlas. En su primer viaje por el continente africano como jefe de Estado, el presidente chino Xi Jinping cuidó bien sus palabras en un discurso en Tanzania: dijo que Pekín quería «una vida mejor para los africanos» y ofreció una «relación de iguales». Meses antes, Zhong Jianhua, representante especial de China en Asuntos Africanos, ▶

**EL FUTURO DE LAS RELACIONES COMERCIALES,
POLÍTICAS Y HUMANAS DE EUROPA CON EL
CONTINENTE AFRICANO PASA POR LA CAPACIDAD
DE CONVENCER DE QUE LAS COSAS HAN
CAMBIADO PARA SIEMPRE.**

había citado la historia común de resistencia colonial de ambos. «China fue construida por otros en el pasado, como lo fue África. Esta experiencia similar significa que tenemos mucho en común. Esta es la ventaja de África y la razón por la que muchos países occidentales están en desventaja».

El futuro de las relaciones comerciales, políticas y humanas de Europa con el continente africano pasa por la capacidad de convencer de que las cosas han cambiado para siempre.

**PARA OTROS AFRICANOS, EUROPA
ES BARÇA O BARSAKH**

En los últimos años, la ola migratoria desde África subsahariana hacia Europa popularizó en Senegal una expresión en wolof, uno de los idiomas oficiales del país, entre quienes aspiraban a cruzar el estrecho para llegar al viejo continente: «*iBarsa wala Barsakk!*» Antes de zarpar en un cayuco rumbo a Europa, de subirse en un autobús desvencijado para atravesar el Sahel o incluso cuando ya estaban encaramados a las vallas fronterizas españolas, a un paso de su nueva vida, aquellos jóvenes repetían ese lema una y otra vez, en una suerte de catarsis grupal para vencer los temores. *Barsa wala Barsakk* podría traducirse como «Barcelona o la muerte (o el infierno)».

Barcelona —aquí como sinécdoque de la Unión Europea— era para miles de jóvenes subsaharianos El Dorado, la posibilidad de un futuro mejor o de huir de la violencia, la pobreza o la desesperanza. Hasta ahora, la respuesta principal ha sido levantar muros más altos y colocar concertinas más afiladas. Los miles de muertos olvidados en el Mediterráneo o en las arenas del Sahel ponen a Europa, un proyecto con la libertad y los derechos humanos en sus cimientos, ante una encrucijada: en nuestra mano está ser valla o ser puente de esos deseos de una vida mejor.

Convertirse en puente no es solo un acto humano, es una oportunidad. La cualidad principal de un puente no son sus puertas abiertas, es su capacidad de conectar dos realidades (o miles) y permitir el aprendizaje mutuo. Luis Padrón, director general de Casa África, institución creada en Canarias en 2006 como herramienta de diplomacia y conocimiento entre España y el continente africano, sabe de las virtudes de ese intercambio. «Facilitamos que [africanos y españoles] se conozcan, y el resultado siempre acaba siendo que les descu-



brimos unos a otros que pueden aprender muchísimo de sus contrapartes».

En ocasiones Europa no es un destino físico. Para millones de africanos que en los últimos años han salido a manifestarse en las calles de Burkina Faso, Senegal, Zimbabwe o Gabón, los valores que construyeron la creación de Europa refuerzan sus propias reivindicaciones de libertad de expresión, calidad democrática o respeto de las minorías. Los nuevos movimientos ▶



sociales Y'en a marre, Balai Citoyen, Lucha o Filimbi, entre muchos otros, se han lanzado a las calles africanas y a las redes sociales para reivindicar cambios. Como me dijo un miembro de Lucha, movimiento nacido en la ciudad de Goma: «En Europa os podéis manifestar para echar a un gobierno corrupto sin que os detengan ni torturen; ¿por qué nosotros no vamos a querer eso?».

África es un continente muy joven y en crecimiento. Se-

gún las previsiones de las Naciones Unidas, en el año 2050 habrá el doble de africanos. Antes del fin de este siglo, la población africana será de 3.000 millones; más que la población actual de China e India juntas. Esas nuevas generaciones de jóvenes cada vez más preparados construirán la relación del futuro con Europa.

No se trata de la percepción de Europa que tienen desde África. Se trata de la que tendrán. Aún estamos a tiempo. ▣



AGRADECIMIENTOS

MARÍA ANDRÉS MARÍN

Responsable de la Oficina de Información del Parlamento Europeo en España

Resulta extremadamente difícil poner punto final a esta obra coral que nació con la esperanza de generar un debate sobre el futuro del proyecto europeo, analizando sus virtudes y defectos, identificando los retos y problemas a los que hará frente y proponiendo posibles soluciones y alternativas que sirvan de revulsivo para un diálogo fructífero entre todos. Me enorgullece decir que las contribuciones han superado ampliamente nuestras expectativas.

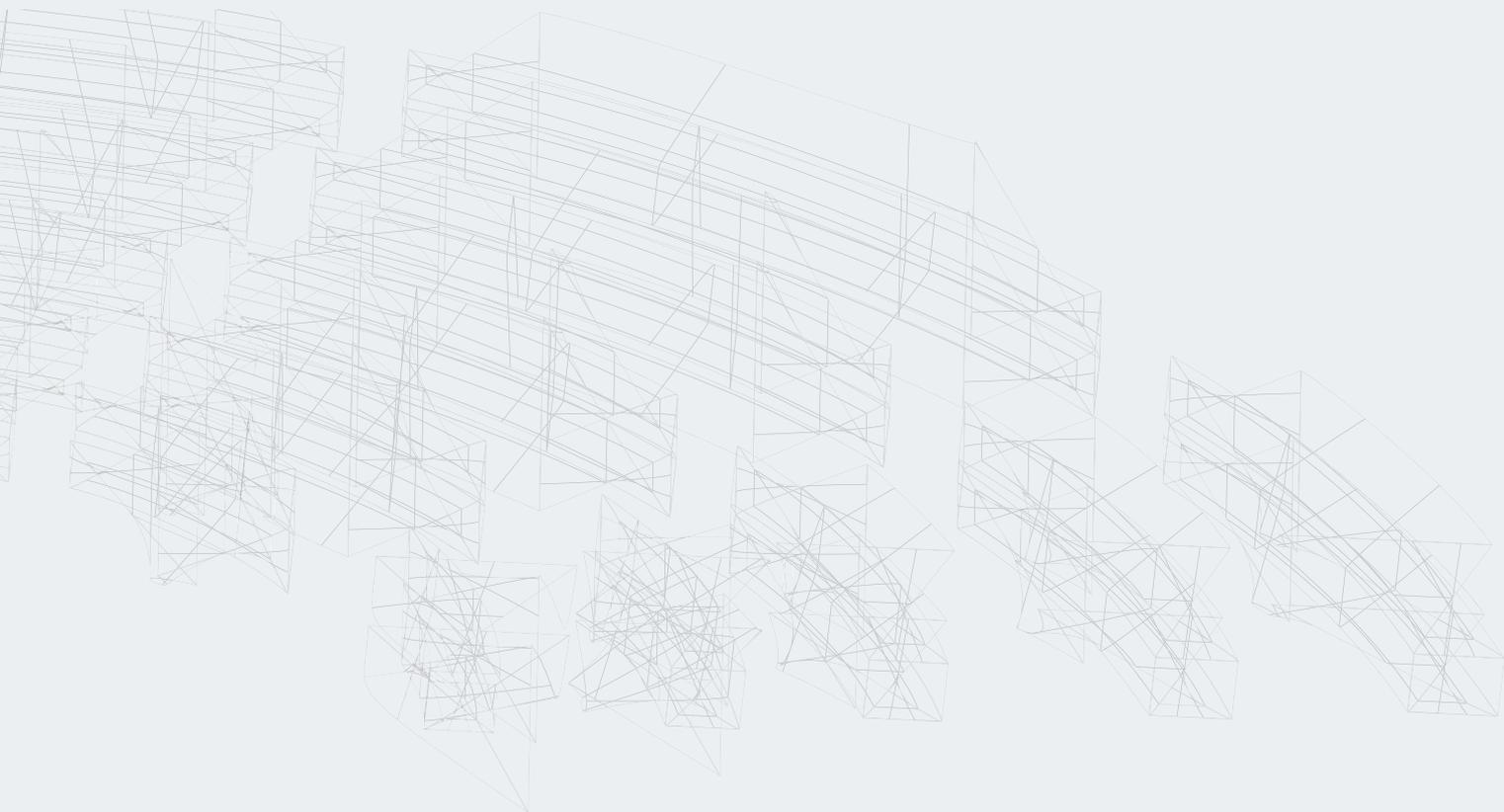
Este libro no hubiera sido posible sin la colaboración del sobresaliente elenco de autores (articulistas, viñetistas y fotógrafos) que han dedicado su tiempo y esfuerzo a desgranar su punto de vista y aventurarse con una proyección de futuro que servirá de germen para los próximos proyectos y debates. A todos ellos nuestro más profundo agradecimiento.

Me gustaría destacar también la colaboración de los compañeros de Agenda Pública, volcados en encontrar a los mejores expertos posibles para algunos de los temas tratados.

Mi reconocimiento además a los responsables y trabajadores de las Instituciones Europeas que han participado en la gestación y realización de este libro. Sus aportaciones han sido fundamentales.

Es necesario mencionar aquí a los numerosos participantes y colaboradores de las actividades que habitualmente organiza la Oficina de Información del Parlamento Europeo en España. En estos 30 años, nos han aportado sus conocimientos, opiniones e ilusiones. De ellos aprendemos algo nuevo cada día. Este libro surgió como respuesta a muchas de las inquietudes que nos han transmitido en estos debates y seminarios. Gracias.

Y por último, no puedo dejar de destacar la profesionalidad, capacidad de trabajo e implicación de los funcionarios que trabajan a diario en nuestra Oficina. Sin ellos esta publicación no hubiese sido posible. Gracias de corazón por su gran esfuerzo en equipo e implicación para conseguir sacar adelante este complejo proyecto que nos ilusionó a todos desde el principio y que supone un broche de lujo para clausurar nuestras actividades de conmemoración del 30 aniversario de la adhesión de España a la Unión Europea. □



ANEXO

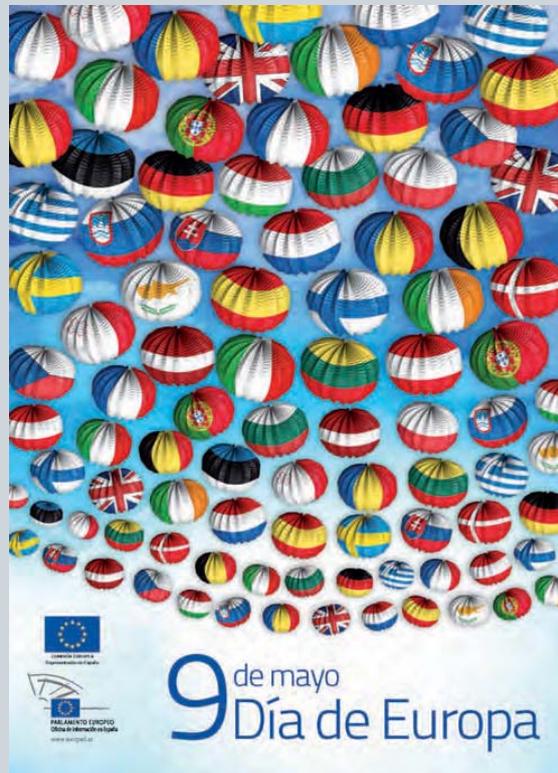
30 AÑOS DE LAS OFICINAS DE
INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO
EUROPEO EN ESPAÑA



Día de Europa, Palacio Real de Madrid, 2007



Día de Europa, Barcelona, 2011





Pabellón de la CEE en la Exposición Universal de Sevilla de 1992





Flick-Flock danza, Día Europeo de las personas con Discapacidad 2009



Concurso «Jugamos por Europa», 2012

Hemiciclo, hilo directo

■ ENERGÍA Programa REGEN: Gas para Asturias y Galicia

□ El Parlamento Europeo aprobó un informe de la diputada socialista española Ludovina García Arias relativo a un programa comunitario destinado a acelerar la creación de infraestructuras para la recepción y distribución de gas natural a zonas periféricas de la Comunidad (programa REGEN). Dotado en su fase inicial con 300 millones de ecus (casi cuarenta mil millones de pesetas), REGEN contiene un proyecto de extensión de la red de gas a Galicia y a la zona occidental de Asturias, así como su interconexión con el norte de Portugal.

■ INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA Estudios para un sistema práctico de traducción automática

□ Durante el segundo Pleno de octubre fueron aprobados, en segunda lectura, los programas EUROTRA y EURJET. El primero constituye el primer paso hacia el desarrollo de un sistema práctico de traducción automática capaz de trabajar con todas las lenguas oficiales de la Comunidad. Por su parte, EURJET es un programa de investigación y desarrollo en el ámbito de los transportes que, según el Parlamento, debería prestar una especial atención a las regiones insulares y fronterizas y a la protección del medio ambiente.

■ ASUNTOS JURÍDICOS Cuentas anuales y cuentas consolidadas: excepciones para las Pymes

□ A través de la aprobación de un informe elaborado por Manuel García Amigó (PPE, España), el Parlamento Europeo adoptó en segunda lectura una propuesta que va a permitir que las pequeñas y medianas empresas se acodan a un régimen más favorable que el régimen general contemplado en las directivas sobre cuentas anuales, cuentas consolidadas y sobre la publicación de las cuentas en ecus.

■ TRANSPORTES Y TURISMO

Pabellón comunitario para los buques europeos

□ A fin de mejorar el régimen general de la actividad de la Marina Mercante y de conseguir la repatriación de los buques de la Comunidad que navegan bajo pabellones de conveniencia, el Parlamento Europeo ha aprobado —introduciendo modificaciones— un paquete de propuestas que suponen la constitución de un registro comunitario de buques europeos y de un pabellón comunitario.

TRIBUNA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Boletín
informativo
del Parlamento
de la
Comunidad
Europea

■ PRESUPUESTO

El PE aprueba ayudas de más de mil millones de pesetas para los Juegos Olímpicos y la Expo 92

□ El Pleno del Parlamento Europeo aprobó el jueves 25 de octubre, en Estrasburgo, la concesión de ayudas por valor de 645 millones de pesetas (cinco millones de ecus) en 1991 a los Comités organizadores de los Juegos Olímpicos de Invierno y Verano de 1992, que se disputarán en Albertville y Barcelona, respectivamente, y otra enmienda por la que se destinarán casi 593 millones de pesetas (4,6 millones de ecus) a la Exposición Universal de Sevilla de 1992. Además, en el transcurso del debate presupuestario, la Eurocámara, en primera lectura, aprobó enmiendas al presupuesto presentado por el Consejo por valor de 1.557 millones de ecus (más de 200.000 millones de pesetas), elevando así la oferta total de gastos del presupuesto para 1991 de 52.424 a 54.001 millones de ecus (casi siete billones de pesetas).

Segunda lectura

Sin embargo, este presupuesto no incluye todas las repercusiones financieras de los grandes acontecimientos que se han producido en 1990, tales como la unificación alemana, el proceso de democratización en los países de Europa central y oriental o la crisis del Golfo. Asimismo, el Parlamento Europeo considera como prioritarias la política social, la educación y la formación de los jóvenes, la ayuda al desarrollo y la política de investigación.

El Consejo pretende que el mar-

gen de maniobra de que dispone el Parlamento Europeo en las «acciones estructurales» (156 millones de ecus) sirva para financiar la integración de los nuevos Länder de la antigua República Democrática Alemana y en las «otras políticas» (100 millones de ecus) se destine a la financiación de la crisis del Golfo. El Parlamento Europeo considera que la postura del Consejo es inaceptable, ya que la financiación de la unificación alemana y de la crisis del Golfo se haría en detrimento de algunas de las prioridades establecidas por el Parlamento (LIFE y PERIFRA) o de los fondos destinados, entre otros, a América Latina, Namibia o África del Sur. El mantenimiento de la posición por parte del Consejo podría impedir que el Parlamento Europeo aprobase en diciembre en segunda lectura el presupuesto (1 ecu = 129,143 pesetas, 30-10-1990).

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CE	
(Créditos de pago)	
1987	36.313 millones de ecus
1988	43.772 millones de ecus
1989	44.837,6 millones de ecus
1990	46.715,5 millones de ecus
1991*	54.001 millones de ecus

* Primera lectura.

■ INSTITUCIONAL

Reunión conjunta en Roma del PE y los doce Parlamentos nacionales

□ Bajo el nombre de «Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea», los próximos días 27 a 30 de noviembre tendrá lugar en Roma una reunión conjunta de diputados del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales de los doce Estados miembros. La iniciativa de este encuentro, el primero de esta índole desde que se fundó la Comunidad, nació del Parlamento Europeo, que el pasado mes de julio aprobaba una resolución proponiendo la conferencia y fijaba los objetivos principales de la misma: confirmar el apoyo mayoritario de las fuerzas políticas al fortalecimiento de los poderes legislativos del Parlamento Europeo y preparar el desarrollo en la Comunidad de un poder constituyente basado en los principios de la democracia.

A este Congreso interparlamentario europeo asistirán en total 258 participantes, de los que un tercio serán eurodiputados. Las Cortes españolas estarán presentes con 20 parlamentarios. Después de tres días de discusiones la conferencia deberá aprobar una declaración final sobre el papel de los Parlamentos en la reforma de la Comunidad Europea.

El PE y las Conferencias intergubernamentales

Durante el Consejo Europeo, que tuvo lugar en Roma el 27 y 28 de octubre, los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad acordaron fórmulas de coordinación entre el Parlamento Europeo y las Conferencias intergubernamentales que sobre la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política se celebrarán en diciembre.

El presidente del Parlamento Europeo podrá intervenir al inicio de algunas de las sesiones de las Conferencias. Además, paralelamente a las mismas tendrán lugar las Conferencias interinstitucionales (Consejo-Parlamento-Comisión), decisión que supone el reconocimiento de la utilidad de este tipo de reuniones tripartitas, instauradas por el Parlamento desde el mes de mayo con el propósito de dar a conocer los puntos de vista de la Asamblea y acercar las posiciones de las tres instituciones. En el mes de octubre se celebraron dos: una, el 8 de octubre en Luxemburgo sobre la Unión Económica y Monetaria, y otra, el 23 de octubre sobre la Unión Política Europea.

Enrique Barón, presidente del Parlamento Europeo, se felicitó de la decisión del Consejo Europeo pero lamentó que no se haya aceptado la petición del Parlamento de participar directamente en los trabajos de las Conferencias.



■ «EUROPA, ESCUELA DE CONVIVENCIA». Así definió el presidente del Parlamento Europeo, Enrique Barón, su experiencia en la Asamblea de los Doce ante cincuenta estudiantes españoles, generadores del concurso «Los jóvenes al encuentro de Europa», organizado por Radio Nacional de España, en colaboración con la Oficina del Parlamento Europeo. Después de visitar la tribuna del hemiciclo en Estrasburgo, los universitarios debatieron con Barón los programas comunitarios destinados a la juventud —para los que el Parlamento ha pedido un aumento de las dotaciones presupuestarias—, las consecuencias de la unificación alemana para Europa y la fase de reformas institucionales que vive la Comunidad Europea ante la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política.



Paraolímpicos, baloncesto en silla de ruedas, 2008



Día Europeo de la Música 2010

EUROSCOLA

El Gran Juego del Euro

www.euro-scola.com

Un concurso para centros escolares lleno de regalos y sorpresas ¡Más de 250.000 € en premios!

Inscríbete · Inscriv-te · Harpidetu
Inscrivez-vous · Register

Podrás participar en:
Castellano, Catalán,
Vasco, Gallego, Francés e Inglés.

Puedes ganar el
antivirus Titanium
de Panda Software.

ORGANIZAN:

ESPAÑA 2002
Comunidad de Castilla y León
BANCO DE ESPAÑA



Jornadas sobre la PAC en Lleida, 2011



Cow Parade, Plaza Mayor de Madrid, 2009



Concierto Premio Sajárov 2010 en Barcelona



ARRIBA: Cine de verano, 2010; ABAJO: Premio LUX 2016

CINE LUX MADRID

V

1ª MUESTRA DE CINE EUROPEO



**À PEINE
J'OUVRE
LES YEUX**
ABRIENDO LOS OJOS
18 NOV.
20:00
CINE ESTUDIO

18. 19. 20

NO- VIEM- BRE

CIRCULO DE BELLAS ARTES
ENTRADA GRATUITA



**MA VIE DE
COURGETTE**
LA VIDA DE CALABACÍN
20 NOV.
20:00
CINE ESTUDIO

**TONI
ERDMANN**

19 NOV.
20:00
CINE ESTUDIO

**MINÚSCULOS:
EL VALLE DE
LAS HORMIGAS
PERDIDAS**

20 NOV.
17:00
CINE ESTUDIO



Parlamento Europeo



**TALLER
STOP
MOTION
PARA
NIÑOS**

19 NOV.
11:00 A 14:00
SALA NUEVA

Organiza:



Parlamento Europeo
Oficina de Información
en Español

Sede
colaboradora:



Con el apoyo de:




Dirección técnica:





Evento de la Oficina de Información del Parlamento Europeo en España en 1987, con Mecano



Gran Canaria, 1991



Seminario con bloggers en Yuste, 2015



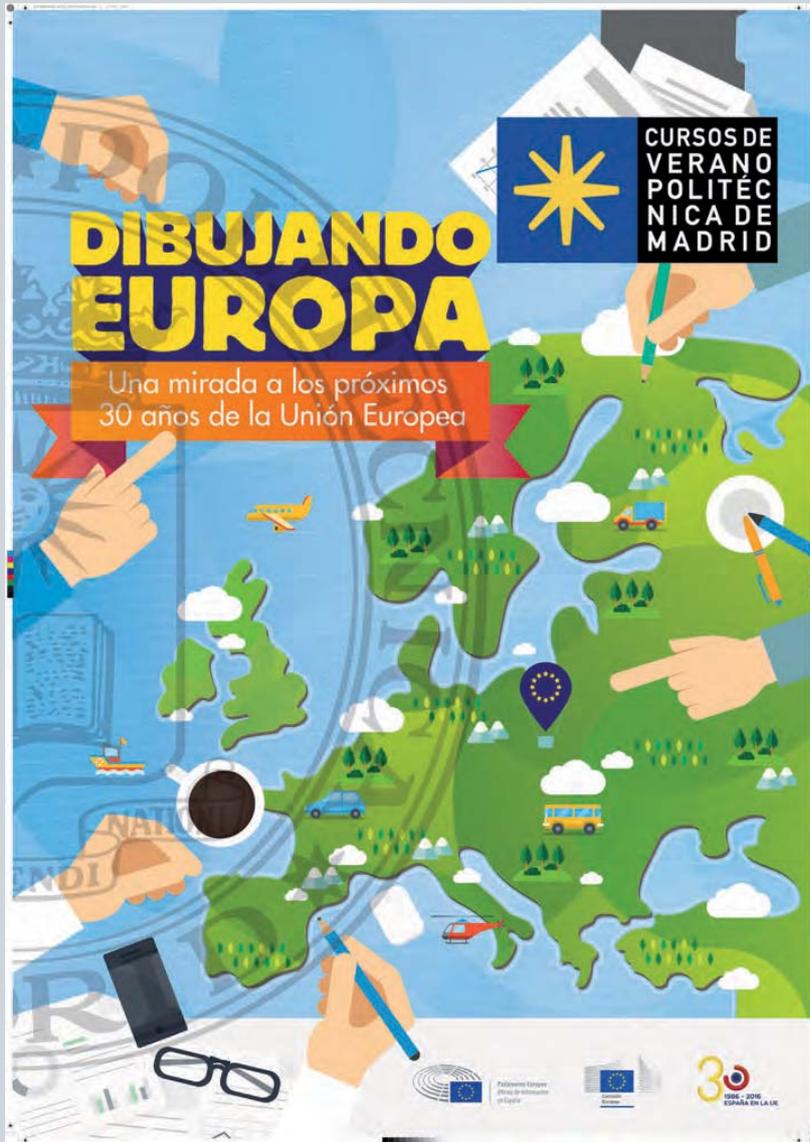
20 años de España en la UE, Congreso de los Diputados, 2006



Elecciones al Parlamento Europeo 2004



Elecciones al Parlamento Europeo 1994



Seminario en La Granja (Segovia), 2016



La Noche en Blanco, Danza Vertical, 2010



Día de la mujer 2010



Parlamento Europeo