

El futuro de Europa, visto desde Mallorca

Ignacio Molina | Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano, y profesor de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid.

Tema

Se desconoce aún el contenido de la llamada unión política que debería culminar el reforzamiento del euro, pero las reflexiones de un grupo de ministros de Asuntos Exteriores creado en 2012 –y reunido recientemente en España– ayudan a vislumbrar en qué podría consistir.

Resumen

Tras una primera fase en la crisis de la Eurozona, donde la única respuesta parecía descansar sobre la austeridad autoritaria, los gobiernos europeos han empezado a aceptar un diagnóstico y tratamiento más equilibrados sobre los males económicos y políticos que afectan a la UE. En ese ejercicio de reconsideración, destaca la iniciativa del ministro alemán de Asuntos Exteriores de crear un grupo con colegas de otros 10 Estados miembros para reflexionar sobre las reformas que se necesitan para salvar la moneda única, mejorar el funcionamiento institucional, reconectar a Europa con sus ciudadanos e impulsar la acción exterior común. El Grupo, con un formato ampliado, ha celebrado una nueva reunión en Palma de Mallorca el 19 y 20 de julio de 2013. Un análisis de los debates desarrollados y las conclusiones provisionales alcanzadas sirve para arrojar luz sobre el previsible desarrollo futuro del proceso de integración y la posición española en el mismo.

Análisis

Al comienzo de la primavera de 2012, en el momento quizá más agudo de la crisis de deuda en la Eurozona, el ministro de asuntos exteriores Guido Westerwelle decidió reunir en Berlín a una decena de sus homólogos para que formasen parte de un grupo de reflexión sobre el futuro de Europa. Los convocados eran los responsables de exteriores de Estados miembros considerados pro-integración y que a la vez fueran importantes para la política europea de Alemania, lo que suponía incluir a todos sus vecinos (salvo la euroescéptica República Checa) y a todos los Estados grandes y medianos que comparten la moneda común (salvo la problemática Grecia). Tras otros cuatro encuentros realizados a lo largo del año pasado –en Bruselas, Viena, Mallorca y Varsovia–, el Grupo adoptó en su última reunión, celebrada el pasado 17 de septiembre, un informe de nueve páginas con unas conclusiones de sus reflexiones que fue enviado a las instituciones y al resto de Estados miembros.¹

¹ Véase *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, aprobado en Varsovia el 17 de septiembre de 2012. El texto en inglés está accesible en: www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171844/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf.

Los 11 ministros coincidían en parte con el contenido del ejercicio oficial sobre la futura Unión Económica y Monetaria (UEM), encargado por el Consejo Europeo a su presidente Herman Van Rompuy con la colaboración de los presidentes de la Comisión, el Banco Central Europeo (BCE) y el *Eurogrupo*.² Sin embargo, el documento de Varsovia tenía la doble característica distintiva de mirar más allá de la resolución de la crisis del euro y de provenir de países europeístas singularmente importantes. A diferencia de Van Rompuy y los otros tres presidentes –que debían satisfacer a todos los miembros, incluyendo el Reino Unido–, Westerwelle y los otros 10 ministros se podían atrever a realizar propuestas más audaces que, además, ni siquiera comprometían a sus gobiernos por tratarse de una iniciativa informal. Y, aunque en su Informe también se abordaban las decisiones urgentes que se entendían necesarias para asegurar la UEM, lo más interesante es que sugerían algunos pasos políticos a dar en la integración, reforzando la estructura de gobernanza y legitimidad democrática en la UE a largo plazo.

Tras un paréntesis de 10 meses, el Grupo ha vuelto a reunirse los pasados 19 y 20 de julio. Lo ha hecho de nuevo en Palma de Mallorca, por invitación de los ministros alemán y español de Asuntos Exteriores, aunque en este caso la convocatoria se ha abierto a todos los Estados miembros –asistiendo 16 ministros– y a representantes del Parlamento Europeo o la Comisión. Durante la preparación de este encuentro, y con objeto de alimentar el debate, se había circulado un documento más largo y ambicioso elaborado por el ministro español que incluía expresiones concretas de solidaridad fiscal y de fortalecimiento institucional o diplomático. La reunión sólo ha aprobado una breve declaración de dos páginas³ que, pese a su carácter corto y poco específico, también tiene su interés pues confirma la lenta transición en el enfoque político y económico con el que se ha abordado la crisis del euro; esto es, desde una gestión rígida y más bien intergubernamental impulsada por el eje franco-alemán entre finales de 2009 y primavera de 2012 (a base de una “austeridad autoritaria” que, junto a otros efectos, ha elevado el desempleo juvenil hasta niveles inaceptables) hacia otra algo más equilibrada por su orientación y por el número de Estados que la impulsan.

Es verdad que una mirada escéptica hacia los trabajos de este Grupo, ya sea al Informe de Varsovia o a la Declaración de Mallorca, podría descalificarlos no sólo por el hecho de no incluir a los ahora ya 28 –pues un hipotético cambio de los Tratados o cualquier impulso político equivalente requeriría en principio de unanimidad–, sino también por

² Un ejercicio que ha conocido varios avances en junio, octubre o diciembre de 2012, y que contiene los cuatro famosos pilares (unión fiscal, bancaria, económica y política) sobre los que ha de sustentarse la gobernanza del euro, y por extensión de toda la UE, en el futuro. El informe, en sus varias versiones, se denomina *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*. Existe versión en español del texto final presentado el 5 de diciembre de 2012: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134207.pdf. El 28 de junio de 2013 se dió un paso adicional con una nueva presentación, centrada esta vez en temas de unión económica (reformas estructurales, protección social y contratos de competitividad y convergencia), así como en mecanismos de solidaridad, de la que solo existe versión en inglés:

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/137665.pdf.

³ Véase *Declaration of Mallorca ‘A strong, competitive and engaged Europe with more solidarity and a greater presence in the world’*, aprobada en Palma el 19 de julio de 2013. No hay versión en español, pero la inglesa está accesible en www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/20130719Declaration%20Mallorca.pdf.

no implicar a los verdaderos líderes ni a los responsables económicos de los países firmantes. Pero esa doble objeción puede replicarse.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la cantidad de los ministros reunidos, porque en estos momentos es imposible una reflexión ambiciosa sobre el fortalecimiento de la UE que incluya a todos sus gobiernos y, singularmente, al británico o a otros también reticentes a dar nuevos pasos europeizadores como, por ejemplo, el checo o incluso el finlandés. Además, si se considera la ya mencionada relevancia de los participantes –incluyendo los seis Estados fundadores o cinco de los seis miembros más grandes– se puede concluir que será más bien difícil para los demás el oponerse a una voluntad de reforma que, en su caso, pueda estar compartida por Berlín, París, Roma, Madrid, Varsovia, La Haya o Bruselas, entre otras capitales. De hecho, una de las interesantes conclusiones del Grupo es precisamente el cuestionamiento de la unanimidad para posibles modificaciones del derecho originario de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012 es ya un precedente sobre los límites de recurrir a los vetos nacionales para impedir lo decidido por una gran mayoría de socios.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a la calidad de los ministros reunidos, porque sus orientaciones como responsables de asuntos exteriores siguen siendo muy importantes para el futuro de Europa ya que ellos, a diferencia de los ministros de finanzas o de los jefes de gobierno, no están tan angustiados por el corto plazo de la crisis ni por el ciclo electoral. Es verdad que los *Eurogrupos* o los Consejos *ECOFIN* tienen más influencia en la gestión de la disciplina presupuestaria, los avances en la unión bancaria y el marco integrado de política económica. Y es también verdad que las cumbres de la *Eurozona* y los Consejos Europeos son incomparablemente más importantes para los grandes impulsos políticos. Pero es en los ministerios de Exteriores donde reside la elaboración de la política europea general de casi todos los Estados miembros, tanto en lo referente a cuestiones cotidianas (esto es, la relación en el día a día con los otros socios y las instituciones o todas las cuestiones que se dilucidan en el Consejo de Asuntos Generales) como estratégicas (incluyendo el diseño del sistema de toma de decisiones y rendición de cuentas a los ciudadanos, la política de ampliación o, en su caso, la negociación de una reforma institucional en una conferencia intergubernamental). Y, desde luego, es también en esos departamentos donde se decide el alcance o el ritmo de la política exterior y de seguridad común.

Por eso, merece la pena atender a los debates y las conclusiones que por el momento han llevado a cabo estos ministros en el año y medio que va desde principios de 2012 hasta finales de julio de 2013. Para tal fin, en este análisis se exponen en primer lugar las ideas que se han discutido en el seno del Grupo sobre el funcionamiento político-institucional deseable para superar la crisis. A continuación, se comenta brevemente la atención dedicada al fortalecimiento diplomático de la UE como actor global. Una

tercera sección atiende específicamente al valor que tiene para España este ejercicio y cierran unas conclusiones.

El Grupo de Reflexión y la llamada Unión Política

Existe ya un consenso general en Europa sobre la necesidad de reformar los deficientes cimientos de la UEM si se quiere mantener vivo al euro y esa tarea, hoy, significa disciplina presupuestaria más centralizada, mayores dosis de solidaridad, mecanismos eficientes de resolución de crisis, un marco integrado de supervisión bancaria o garantía de depósitos, y coordinación de las reformas estructurales para mejorar la competitividad. Desde 2010, con alguna vacilación, las instituciones y los Estados miembros ya vienen trabajando en esos aspectos. Pero a estas alturas de la crisis –tras una doble recesión en el período 2008-2013 que ha afectado a toda la UE y con más de tres años de angustias financieras en la llamada periferia de la *Eurozona* que ha llevado a ajustes y rescates muy impopulares– parece claro que la mala situación de la economía se ha extendido hacia los dominios de la política y hoy la integración europea sufre una fuerte erosión del apoyo popular. Por eso, una dimensión particularmente importante de la reflexión sobre el futuro de Europa se refiere a cómo complementar esa unión fiscal, bancaria y económica en marcha –que inevitablemente reducirá el margen de actuación de los Estados individuales– con una unión política.

Aunque el nombre de unión política puede referirse a diversos contenidos, más o menos ambiciosos de integración federal, la versión mínima significa que la gobernanza futura de la UEM no puede seguir descansando en el *muddling through* tecnocrático e intergubernamental realizado desde finales de 2009 y debe, en cambio, legitimarse con más participación y rendición de cuentas democráticas. En los trabajos oficiales sobre la reforma de la gobernanza del euro, elaborados en paralelo por Herman Van Rompuy, ese es el punto en el que menos se ha avanzado y es también aquí donde, como ya se ha apuntado, tiene un valor añadido lo que piensen los ministros de Exteriores. De ahí que merezca la pena detenerse en lo que el Grupo de reflexión ha debatido hasta ahora.

Las tres cuestiones fundamentales a dilucidar en lo relativo a la unión política son: (1) el modo de fortalecer la implicación de los ciudadanos en la elaboración y control de las decisiones, a través de sus representantes en el Parlamento Europeo (PE) y/o los parlamentos nacionales; (2) el diseño institucional para acomodar las relaciones entre los Estados que ya comparten la moneda única, los que la adoptarán en el futuro y los que tal vez queden indefinidamente al margen del euro; y (3), a largo plazo, el modelo final de democracia y división de poderes en la UE definiendo las funciones que en el futuro tendrían el PE, los órganos intergubernamentales y, sobre todo, la Comisión que, en su caso, debería politizarse como auténtico gobierno europeo.

El primer punto, referido al papel respectivo del PE y de los parlamentos nacionales en la elaboración y supervisión de las decisiones europeas, resulta especialmente delicado. La respuesta que por ahora ha dado tanto el Informe de Van Rompuy como el Grupo de reflexión a esta cuestión se limita al principio general –razonable aunque, como enseguida se dirá, ambiguo y potencialmente peligroso– de que el fortalecimiento de la actividad parlamentaria de rendición de cuentas se lleve a cabo al nivel en que se toman las decisiones; esto es, en el PE para las competencias europeizadas y en los parlamentos nacionales para las que corresponden a los Estados miembros. Pero la crisis de deuda ha demostrado que la supervivencia del euro exige una toma de decisiones colectiva que, al pretender a la vez más responsabilidad y más solidaridad, ha afectado a competencias no completamente transferidas a Bruselas, tales como el control efectivo del déficit y la deuda pública, la gestión de los rescates o el impulso de la competitividad nacional. El problema radica en que una interpretación estricta de la subsidiariedad o de lo que aún es competencia estatal podría fortalecer el papel autorizador individual de los parlamentos nacionales y convertirlos, de hecho, en puntos de veto. La multiplicación de potenciales bloqueos no sólo impediría una gobernanza efectiva de la unión monetaria, sino que además reforzaría políticamente a los Estados acreedores, que podrían condicionar los mecanismos de solidaridad, a costa de los deudores, que no tendrían margen de negociación en la aplicación de los mecanismos de control fiscal. Así las cosas, y resultando desde luego imperativo reforzar de un modo u otro el control democrático de la gobernanza europea, la alternativa tampoco puede ser confiar esa rendición de cuentas al PE tanto por razones jurídicas –pues carece de competencias en los tratados para aprobar presupuestos o reformas estructurales nacionales– pero sobre todo por razones políticas, al no existir aún un verdadero *demos europeo* con representantes que puedan determinar el modelo productivo o de protección social. La solución a este dilema no es nada sencilla pero parece que exigirá de cara al futuro una interpretación muy ponderada del principio de subsidiariedad, considerándolo tal vez también en dirección inversa para impedir a los parlamentos nacionales tomar decisiones con claras externalidades negativas sobre la gobernanza común. Y, desde un punto de vista institucional, resulta razonable seguir la sugerencia que hacía el Grupo de reflexión en el Informe de Varsovia, y apostar a corto plazo por una mayor colaboración entre parlamentarios nacionales y europeos.⁴

En relación con el segundo punto, referente a la relación entre los llamados Estados "ins" y "outs" en la Eurozona, el Grupo de reflexión ha tenido claro que no debe haber apenas diferencias entre las reglas del juego aplicables a unos u otros países y en la Declaración de Mallorca se ha rechazado de manera contundente la idea de una Europa "à la carte". Aunque ya se ha dicho que el Reino Unido no ha participado en los trabajos del Grupo, la reflexión en este punto se ha beneficiado de las contribuciones de

⁴ No obstante, y debido en gran medida a la exigente y cuestionable jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán sobre esta materia, aun está por aclarar con más énfasis si –como desea España– el papel de los parlamentos nacionales en las decisiones europeas debe orientarse sobre todo al control de los respectivos gobiernos. Al fin y al cabo, son éstos y no aquéllos quienes defienden los intereses nacionales en la UE y deben seguir haciéndolo en el futuro si el Consejo clarifica aún más su carácter de órgano territorial, sin que la posibilidad de crear una especie de cámara europea de parlamentarios nacionales paralela se considere como una buena idea.

Polonia –que aún no forma parte del euro pero está obligada a adoptarlo– y de Dinamarca, que tiene derecho de *opt in/out*. Frente a aquellos autores que defienden crear órganos y procedimientos específicos para los países que comparten la moneda –aplicando al PE o a la Comisión la lógica del *Eurogrupo*–, la respuesta de los ministros de Exteriores apunta más bien a mantener un sistema único de gobernanza que, eso sí, asegure una fácil integración futura de los *outs* en el euro y, mientras tanto, no ponga en peligro el Mercado Interior o las políticas comunes a 28.

Por último, en lo referente al reequilibrio institucional y la politización a largo plazo de la UE, es donde el Grupo de reflexión ha sugerido los desarrollos más interesantes. El propio Westerwelle arrancó en 2012 el ejercicio declarando que, al final del camino, tenía que emerger un sistema democrático y con división de poderes: con un parlamento bicameral que adoptaría las leyes europeas, conformado por el PE como cámara baja y el Consejo a modo de cámara territorial, y con un auténtico gobierno federal surgido de las elecciones, que sería la actual Comisión evolucionada y fortalecida.⁵

De forma interesante, la futura Unión sería una especie de prolongación del propio modelo alemán. Máxime si, como parece, la UE también imitaría las limitaciones de discrecionalidad política que son tan características de la Ley Fundamental de Bonn: con un banco central y un tribunal constitucional independientes que vigilan a los políticos para imponer de forma estricta una serie de reglas como la estabilidad de precios o el respeto a los derechos individuales. En ese formato institucional habría que encajar, no obstante, a una pieza más propia del modelo semipresidencial francés: el Consejo Europeo que –al menos mientras los ciudadanos consideren a los líderes nacionales los más legitimados para las grandes decisiones– seguiría actuando como una especie de jefatura del Estado colectiva que tiene la autoridad política última.

Para empezar a transitar hacia ese modelo, el Grupo ha sido consciente de que el momento no es propicio a grandes reformas de los tratados en sentido federalizante por lo que, sin descartarlas para más adelante, ha sugerido medidas a primera vista menores pero que pueden funcionar como palancas eficaces de politización. Entre éstas, destaca la idea del eurodiputado británico Andrew Duff –presente por cierto en la reunión de Mallorca– de europeizar las elecciones al PE introduciendo una especie de distrito paneuropeo con listas transnacionales que se superpondría a las circunscripciones nacionales. Por otro lado, sería el resultado electoral y no una decisión intergubernamental lo que determinaría la investidura del presidente de la Comisión quien además tendría libertad para elegir al resto de su equipo (con muchos menos comisarios que los 28 actuales) y que podría ejercer también como presidente del Consejo Europeo; primero a modo de *chairman* y, tal vez en el futuro, como auténtico líder.

⁵ La Declaración de Mallorca hace un apoyo expreso a la Comisión, valorando su papel en el pasado como el motor de la integración y que, de cara al futuro, *should remain the cornerstone of the EU*.

El Grupo de Reflexión y el reforzamiento de la acción exterior europea

Otra dimensión clave de los trabajos del Grupo de Reflexión –junto al futuro rediseño institucional y el reforzamiento democrático de la UE que deben culminar la reforma de la gobernanza económica– tiene que ver con la segunda gran competencia que ejercen los Ministerios de Asuntos Exteriores en lo referente a la integración europea; esto es, el impulso de una acción exterior común en el mundo globalizado. Los ministros incluso reivindicaban el papel político o económico internacional que puede y debe jugar la Unión como un argumento de peso para la propia crisis del euro, pues la fragmentación diplomática en el mundo globalizado es un lujo que no se puede permitir ni el Estado miembro más grande y sólido. De este modo, que todos los ciudadanos europeos tomen conciencia del coste de la no Europa en materia exterior podría ayudar a restaurar el sentimiento de solidaridad en estos momentos.

El Grupo hace explícita en su Declaración de Mallorca esa relación entre más integración económica y una acción exterior más ambiciosa. También dice expresamente que la Unión requiere una política exterior común en el sentido pleno de la palabra y que el poder diplomático o militar europeo se corresponda con su peso económico. En ese sentido, las principales ideas ya recogidas en el texto de Varsovia pasaban por extraer todas las potencialidades del Servicio Europeo de Acción Exterior y reforzar el papel del alto representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. De forma más concreta, los ministros están de acuerdo en clarificar, y si es posible unificar, la representación de la UE en las organizaciones internacionales, o de avanzar en las capacidades en materia de defensa y seguridad. También se propone reforzar la protección de las fronteras externas del área Schengen con una fuerza de policía federal. En la reunión de Mallorca, España incluso propuso que se considerase asumir como propias las ambiciosas conclusiones de un ejercicio de estrategia sobre la acción exterior europea que ha sido auspiciada en este año por cuatro Estados miembros.⁶

España y los trabajos del Grupo de Reflexión

Aunque el liderazgo del Grupo de Reflexión lo ha ejercido en todo momento su promotor, es también cierto que el ministro alemán de Asuntos Exteriores ha concedido cierto protagonismo en el desarrollo de los trabajos a sus colegas de España y Polonia. Este relativo perfil alto se explica por una combinación de razones particulares y generales. Entre las primeras puede mencionarse el activismo del español José Manuel García-Margallo durante todo el desarrollo de la crisis del euro, y la sintonía personal del polaco Radosław Sikorski con Guido Westerwelle,⁷ e incluso el hecho de que éste disponga de una atractiva vivienda en Palma.

⁶ Se trata de la llamada *European Global Strategy*, que ha sido elaborada a través de cuatro *think-tanks* de España, Italia, Polonia y Suecia (incluyendo al Real Instituto Elcano), siguiendo el impulso de los gobiernos de esos cuatro países y con las bendiciones de la alta representante, Catherine Ashton (véase www.euglobalstrategy.eu). La Presidencia lituana del Consejo de la UE ha anunciado la organización de una conferencia a finales de año para seguir avanzando en esta reflexión estratégica.

⁷ Como evidencian el ya célebre discurso de Sikorski en Berlín ante Westerwelle en noviembre de 2011 y el artículo "A New Vision of Europe", publicado por ambos en la web del *New York Times* el 17 de septiembre de 2012 para precisamente difundir el trabajo del Grupo de reflexión:

www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Interview/2012/120917-BM-Sikorski-VisionEurope.html?nn=479786.

Pero hay también una explicación más general que tiene que ver con la importancia estratégica que, por diversos motivos, Berlín otorga al quinto y sexto países más importantes de la Unión; reforzada además durante el año y medio de desarrollo del ejercicio por la situación política en los otros tres grandes Estados miembros. En este tiempo, el poder ha cambiado de color en Francia sin que los nuevos ocupantes del *Elíseo* y del *Quai d'Orsay* hayan recompuesto aún la tradicional complicidad franco-alemana que, como ya se ha mencionado antes, durante la segunda mitad del mandato de Sarkozy se tornó aún más intensa aunque en el fondo de manera insostenible y artificial. Italia, por su parte, arrancó 2012 con un gobierno tecnocrático y también ha celebrado elecciones recientes con el consiguiente relevo en la *Farnesina*. Por último, el Reino Unido no ha dejado de alejarse deliberadamente del centro de la UE para colocarse, en el mejor de los casos, en una posición poco comprometida sobre su futuro. De hecho, París se incorporó más tarde a los trabajos del Grupo y apenas ha dejado su impronta, mientras Londres, como se ha dicho, ni siquiera ha participado. En cambio, Varsovia y Madrid han ayudado activamente a Westerwelle en la organización de las reuniones y en la redacción de los documentos elaborados a lo largo de este tiempo.

El papel de España es singularmente especial pues, a diferencia de Polonia, ya forma parte del euro y combina su relevancia objetiva con el hecho de constituir uno de los flancos económicos más vulnerables de esta crisis. El hecho es que Madrid ha concedido gran importancia a los trabajos del Grupo, y no ha dudado en intentar co-liderarlo tanto por motivos de estatus de poder dentro de la UE, como por el fondo sustantivo del ejercicio en sí.

Por lo que se refiere a lo primero, la idea del ministro García-Margallo era aprovechar la ocasión para seguir presentándose ante el resto de socios como el gran Estado miembro y de referencia en el sur de Europa que España aspira a ser, pese a sus graves problemas actuales y pese a haber experimentado entre 2002 y 2010 una relativa tendencia de "deseuropeización". Para tal fin, nada más simbólico que protagonizar –con el valor añadido de hacerlo junto a Alemania– un ejercicio que pretende definir el futuro de la Unión. Y por eso no se ha perdido la oportunidad de copatrocinar un par de reuniones celebradas dos veranos consecutivos en Mallorca, que han contado en ambos casos incluso con el apoyo de la Casa Real y, en el segundo de los encuentros, con la presencia inaugural del presidente del Gobierno.

Pero la participación activa en el ejercicio también tenía un valor, tan importante o más que el del estatus, por el deseo de intentar moldear el contenido de los debates y acercar las conclusiones a las tesis españolas sobre la gestión deseable de la crisis o el funcionamiento de la UE a medio y largo plazo. Lo cierto es que el mero hecho de que el ministro alemán de Exteriores deseara realizar un ejercicio colectivo de reflexión no

limitado a Francia o al resto de países “acreedores”, suponía un logro, pues era evidente que se necesitaba conciliar posturas con las de los Estados “deudores” como Italia, Portugal y España para llegar a buen puerto. No obstante, no debe exagerarse el éxito alcanzado en esta dimensión sustantiva. Como ya se ha mencionado, la posición española de cara a la reunión de Palma se reflejaba en un documento que, junto a otras propuestas institucionales, defendía la mutualización de deudas, el papel efectivo del BCE como prestamista de último recurso, o la rápida creación de un Fondo Monetario Europeo. Por supuesto es importante haber circulado y defendido ese documento, pero su ambicioso contenido contrasta con el texto breve y no demasiado concreto de la declaración finalmente aprobada por el Grupo, y que el mismo 20 de julio ya estaba llamativamente disponible en alemán en la página *web* del *Auswärtiges Amt*.

Conclusiones

La reciente reunión informal celebrada en Mallorca por 16 ministros de Asuntos Exteriores de la UE ha consolidado las discusiones del Grupo de reflexión a 11 constituido en Berlín a principios de 2012, y que en septiembre pasado aprobó en Varsovia un interesante informe sobre el Futuro de Europa. La Declaración aprobada en esta ocasión no introduce demasiados elementos sustantivos novedosos pero sí tiene el valor de seguir progresando en una lenta transición sobre la narrativa de la crisis económica y la forma de gestionarla políticamente. Desde una primera visión cortoplacista, rígidamente apegada a la idea de la austeridad y descansando sobre un modelo intergubernamental dominado por un engañoso eje franco-alemán, se va pasando a otro enfoque donde el liderazgo sigue ejercido desde Berlín pero con un espíritu mucho más colectivo centro-periferia, con apelaciones más equilibradas a la responsabilidad y a la solidaridad, y con una visión a medio y largo plazo en donde la Comisión y el PE ganarán protagonismo.

Está claro que los ministros están preocupados por la erosión del apoyo a la causa europea entre la población, que ha hecho caer decenas de gobiernos y ha dado alas a los populismos conservadores, izquierdistas o nacionalistas en estos últimos años. De hecho, en la Declaración de Mallorca se hace una llamada específica a los votantes en las “decisivas” elecciones al PE del año que viene para que su angustia o enfado no se exprese con abstencionismo o apoyos a las formaciones antieuropeas sino, al contrario, con una apuesta a favor de una reforma sólida y federalista de la UE. Pese a que una mayoría de ciudadanos sigue estando orgullosa de pertenecer al proyecto europeo y prefiere no apostar por las alternativas aparentemente exitosas disponibles en América o Asia, no será tarea fácil convencerles de que la solución sigue siendo más, y no menos, Europa. Pero la única manera de tener algunas posibilidades de éxito frente a unas opiniones públicas castigadas y descreídas, pasa por tomarse en serio ese proyecto relativamente ilusionante de UE sobre el que ha reflexionado el Grupo en este año y medio: una Europa competitiva y resistente frente a las crisis, mucho más democrática y transparente, y con una voz eficaz frente a los desafíos de la globalización.

Un modo de motivar a los ciudadanos mientras no se ve la luz al final del túnel es convencerles de que esa luz existe. Darles una perspectiva, una visión por la que merezca la pena sacrificarse. Una visión que bien podría llamarse “Estados Unidos de Europa”, y que no se separaría mucho del modelo último que tienen en mente los impulsores de este Grupo informal de reflexión. Pero la reunión de Mallorca también lanza el guante a los ciudadanos y les emplaza a pronunciarse en las elecciones sobre si realmente apoyan o no ese camino federalizante. De hecho, parece que los propios ministros de Exteriores llegan a la conclusión de que en los próximos meses la reflexión debe ralentizarse y, una vez se elija en 2014 al nuevo PE, a la nueva Comisión, al nuevo presidente del Consejo Europeo y al nuevo alto representante para Asuntos Exteriores, será el momento de afrontar cómo articular estas ideas.