



El futuro de la Unión Europea

El futuro de la Unión Europea

Dirección académica: Carlos Closa

Coords.: Carlos Closa e Ignacio Molina - Informe 23 | Abril 2018

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

El Real Instituto Elcano es un *think-tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Educación, Cultura y Deporte, y Economía y Competitividad.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2018 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 1698-885X
Depósito Legal: M-53423-2004

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	11
▶ LA CIUDADANÍA EUROPEA Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN TRAS LA GRAN RECESIÓN	19
1. Introducción	21
2. Diagnóstico	22
3. Conclusiones	38
▶ EL PILAR FUNDAMENTAL DE LA INTEGRACIÓN: LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, Y LA POLÍTICA	41
1. Introducción	43
2. Diagnóstico: entender el euro desde dos concepciones opuestas	45
3. La concepción heterodoxa: el dinero como poder	47
4. Lo que queda por hacer	51
5. Conclusión: la utopía de la unión política	53
▶ LUCHAR CONTRA LA DESIGUALDAD Y RECUPERAR LA CONVERGENCIA	57
1. Introducción	59
2. Diagnóstico	64
3. Conclusiones	73
▶ HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN INTEGRAL: ¿RETO O MITO?	75
1. Introducción	77
2. Diagnóstico	78
3. A modo de conclusión: recuperar el espíritu de Tampere	90
▶ LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES FUNDAMENTALES DE LA UE FRENTE A LA VIOLACIÓN POR PARTE DE SUS ESTADOS MIEMBROS	91
1. Introducción	93
2. Diagnóstico	94
3. Conclusiones	104

▶ LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UE: LEGITIMIDAD, EFICACIA Y FLEXIBILIDAD	105
1. Introducción: crisis múltiple y reflexión institucional	107
2. Diagnóstico	110
3. Conclusiones	120
▶ LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN UN MUNDO MÁS MULTI-POLAR	123
1. Introducción	125
2. Diagnóstico	127
3. Conclusiones	136
▶ RECOMENDACIONES	139
▶ REFERENCIAS	149
▶ AUTORÍA DEL INFORME Y AGRADECIMIENTOS	159

PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

Tras la sucesión de crisis que comienzan prácticamente con el fracaso de la Constitución europea y se agudizan con la crisis económica y financiera, parece que la Unión Europea, lejos de ser aniquilada o debilitada por el *Brexit*, ha encontrado una ventana de oportunidad inesperada que puede permitir afrontar las reformas que los actuales desafíos requieren. Aunque los desafíos son grandes, el grado de ambición de las reformas está por concretar y, en este escenario, un paso previo e inexcusable es contar con una agenda que ofrezca diagnósticos adecuados y proponga alternativas realistas.

Este es precisamente el propósito de este informe: contribuir a la reflexión en marcha sobre el rumbo y contenido de los cambios que debe y puede afrontar la UE. Esta contribución pretende identificar cuestiones fundamentales para el diseño de la UE partiendo de la premisa de que la Unión debe estar al servicio de sus ciudadanos y sus necesidades y que cualquier reforma debe mantener esto como su objetivo. Por ello, la selección de temas del informe se ha centrado en ciertas cuestiones imperativas e ineludibles. Otros temas podían haber nutrido la agenda, pero los que están son inexcusables.

El informe busca contribuir con una voz generada en España al creciente debate sobre el futuro de la UE. Naturalmente, no es la única voz española y antes ha habido interesantes contribuciones, pero el Real Instituto Elcano considera ineludible su presencia en la discusión a fin de reflexionar sobre preocupaciones comunes a toda la UE, pero desde un prisma español. El informe, sin embargo, no trata de los intereses o necesidades de España sino de los intereses y necesidades comunes.

Este documento se abre con una contribución de José Fernández-Albertos, que diagnostica la percepción de la ciudadanía europea sobre la UE después de la crisis. Dicho diagnóstico revela un aspecto crucial: la emergencia de un cisma que atraviesa toda la UE entre los que se podrían considerar ganadores y perdedores de la globalización. Dicho hallazgo desafía las percepciones más intuitivas sobre divisiones Norte y Sur o Estados miembros más antiguos frente a los más recientes. Pero también habla de la necesidad de atender prioritariamente a los más desfavorecidos por el proceso de integración.

Miguel Otero, en el segundo capítulo del informe, presenta una concepción de la UE y del euro que desafía la comprensión ortodoxa. Frente a las concepciones más tradicionales que conciben la moneda como un medio de pago, Otero nos recuerda que el euro, como cualquier otra moneda, es un instrumento para fijar

valor y esto sólo puede ocurrir cuando existe un poder político que la respalde. En ausencia de un auténtico poder político unificado en la UE, el poder relativo de los Estados miembros determina qué consideraciones políticas nacionales van a prevalecer. Por ello, la unión política no es algo que resulte de las necesidades de política monetaria del euro sino que, más bien, es inherente a la existencia de una moneda única, más aún si se atienden principios políticos básicos como igualdad y no dominación.

La contribución firmada por Andrés Ortega y Federico Steinberg conecta estrechamente con el diagnóstico sobre las percepciones de la ciudadanía y la necesidad de atender a los más desfavorecidos. El mercado ha sido el eje central de la construcción europea, pero el discurso dominante presenta una concepción automática del mismo: los mercados existen. En realidad, los mercados (y como tal, también el mercado único) son construcciones institucionales y, por lo tanto, definidos por reglas que encarnan determinados valores. En el contexto post-crisis no se trata de cuestionar la centralidad del mercado, sino la necesidad de que las políticas de la UE actúen proactivamente para contener, paliar y reducir la desigualdad y divergencias crecientes creadas dentro del proceso de integración. Ello resulta clave para recuperar la legitimidad del proceso de integración.

Una preocupación similar por la legitimidad informa la contribución de Gemma Pinyol sobre la política migratoria de la UE. Partiendo de la premisa de que las migraciones no son circunstanciales sino permanentes en un contexto de globalización, se trata de transitar de políticas centradas, fundamentalmente, en el control de fronteras a otras que consideren las necesidades tanto de los países receptores (esto es la UE) como los países emisores y de tránsito. Pinyol señala certeramente que el diseño de las políticas migratorias contribuye a definir el modelo de sociedad al que se aspira.

La preocupación con la defensa de los valores de la UE ocupa un lugar central entre los desafíos actuales de la UE y sobre esto reflexiona Carlos Closa. Frente a los crecientes desafíos de regímenes que se declaran abiertamente iliberales y que llegan a exhibir proyectos cuasi autoritarios, la UE ha reaccionado hasta el momento con tibieza. En parte, esto se debe a la inadecuación de instituciones (como los procedimientos del artículo 7 del Tratado) que requieren el concurso de instituciones (Parlamento Europeo, Comisión y Consejo) que siguen lógicas de acción muy diferentes. En última instancia, sin embargo, la escasa predisposición de los Estados a controlar la conducta de sus socios explica gran parte de la inacción. Aunque las perspectivas de corregir ese tipo de comportamientos son limitadas, los argumentos para actuar son muy sólidos y, por ello, la UE debería considerar seriamente no sólo acciones más contundentes sino también la inclusión de otras medidas adicionales, como la expulsión de Estados miembros en casos extremos.

La UE es un sistema de gobernanza en permanente construcción y sujeto a contestación y debate. Por ello, la reforma institucional es un elemento constante en cualquier reflexión sobre su futuro. Ignacio Molina discute las posibles reformas de la arquitectura institucional en la intersección de las exigencias de legitimidad (que pasan por mejorar la representatividad y receptividad a las demandas de los ciudadanos), la eficacia (que requiere la delegación de competencias a órganos técnicos y la toma de decisiones por mayoría) y la flexibilidad (que se ha convertido en una exigencia acuciante por la creciente heterogeneidad entre los Estados y dentro de los mismos en cuanto al sentido y dirección del proyecto europeo). Las posibles reformas deben abordarse con un sentido funcional y realista, huyendo de plantillas sobre el modelo ideal de la UE.

Luis Simón y Ulrich Speck parten de la constatación de la disolución del orden liberal internacional y los enormes desafíos que esto plantea a la UE. Su diagnóstico incide en la voluntad de los poderes europeos de delegar competencias/poderes que constituyen el dato básico para una construcción realista de la política exterior de la UE. Aun asumiendo el liderazgo de los Estados miembros, sin embargo, la UE puede actuar como un multiplicador muy eficaz de sus acciones, especialmente en ciertas áreas geográficas (y temáticas) fácilmente identificables. El margen para explorar sinergias entre los dos niveles de gobernanza de la política exterior –el nacional y el europeo– es todavía amplio.

La estructura de las aportaciones sigue el mismo esquema: un análisis de diagnóstico y discusión que lleva a un conjunto de recomendaciones agrupadas al final del informe. Estas recomendaciones están informadas por un principio de realismo: se trata de propuestas ambiciosas pero creíbles para su debate en el nivel europeo y por parte de socios con muy diferentes contextos. Por ello, hay una renuncia explícita a propuestas maximalistas que quizá bloquearían debates más sustantivos. Y las recomendaciones se han construido con ánimo de inspirar también la agenda de publicaciones a desarrollar por el Real Instituto Elcano.

El lector encontrará en las reflexiones y propuestas de este informe material para alimentar su curiosidad pero también, esperamos, para estimular su crítica en la búsqueda de los mejores arreglos posibles para la gobernanza europea común.

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

► Una ventana de oportunidad en una cadena de crisis¹

El devenir de la UE durante lo transcurrido del siglo XXI parece estar marcado por una sucesión de crisis, hasta el punto de que se podría decir que la crisis había llegado a ser la forma de vida por antonomasia de la propia UE a finales de 2016. Sin ánimo de exhaustividad, esa trayectoria comienza con el fracaso del Tratado Constitucional en 2005 por los referendos en Francia y los Países Bajos y la trabajosa búsqueda de una alternativa que sólo se culmina en 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Apenas cerrada la crisis institucional, casi sin solución de continuidad, explota la crisis económica en 2008 que, desde 2010, se acentúa y muta en crisis de deuda afectando de forma dramática a algunos Estados miembros hasta el punto de poner en cuestión un proyecto que difumina la solidaridad y permite el sufrimiento de amplios sectores de la población.

Mientras, el entorno próximo de la UE también sufría crisis que planteaban desafíos a la Unión. Así, en 2011 se produce la llamada “primavera árabe” que prometía un cambio político y social que sólo acaba fructificando en Túnez pero que provocó guerras civiles en Libia y Siria y un golpe de Estado en Egipto. Y mientras un aliado tradicional de la UE, Turquía, se ha ido alejando progresivamente, en parte por su propia dinámica política interna, pero también por la frustración provocada por un proceso de adhesión cuasi-permanente, otro actor, Rusia, emergía con fuerza con una estrategia conscientemente desafiante que ha hecho de Crimea y Ucrania el marco de expresión de su concepción geopolítica. En el entorno próximo de la UE no cabe olvidar la amenaza yihadista, que aunque está geográficamente deslocalizada, tiene capacidad de permear las sociedades europeas. Este contexto provocó la tremenda crisis de refugiados comenzada en 2015 y, desafortunadamente, aún no finalizada, que puso a prueba la robustez del sistema Schengen. Finalmente, la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos ha introducido incertidumbres no sólo sobre la tradicional relación transatlántica sino también sobre la posible reordenación del mundo en un sentido distinto a los valores y reglas defendidos tradicionalmente por las democracias occidentales, con actores alternativos que pueden requerir una redefinición del posicionamiento de la UE.

¹ Salvador Llaudes realizó la investigación preliminar desarrollada en esta introducción.

La relación de factores críticos no debe olvidar algunas tendencias sociopolíticas internas más profundas: la emergencia y consolidación de populismos de derechas e izquierdas que han permitido la aparición de gobiernos que abiertamente se proclaman como iliberales (como en el caso de Hungría desde 2010) o simplemente buscan la concentración del poder en sus manos, erosionando los límites institucionales a su acción y suprimiendo cualquier disidencia u oposición (como el gobierno polaco desde 2015). Aunque es discutible si responden a las mismas pulsiones, el *Brexit*, iniciado con el referéndum sobre la pertenencia británica a la UE, sí comparte con lo anterior su carácter de desafío existencial a la UE: por primera vez, la creencia implícita que, a pesar de todas sus deficiencias, la UE es la mejor forma de los Estados europeos para insertarse en la globalidad y mantener el modelo social europeo ha sido cuestionada de la forma más radical posible con la decisión de abandonar el club.

Y, sin embargo, el panorama ofrece cambios a partir de 2017. La UE ha conseguido reaccionar con una unidad inusitada al desafío del *Brexit* y, en paralelo, los populismos amenazantes para la continuidad del proyecto europeo no han salido victoriosos de las citas electorales en los Países Bajos y Francia. Más aún, el triunfo de un candidato profundamente pro-europeo en este último país abre un nuevo escenario positivo, alimentado también porque el nuevo gobierno alemán no tendrá una orientación menos europeísta que el anterior.

Además, la UE ha conseguido pequeños pero significativos progresos, como la puesta en marcha de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, la ampliación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, la ratificación del Acuerdo de París y la firma del CETA (este último no sin contestación interna importante). Adicionalmente, varios marcos de coordinación (como el grupo de Visegrado, las cumbres de países del Sur, el Benelux y el grupo de Versalles) se han puesto en marcha o reactivado. Aunque no resulta evidente que esta configuración de grupos fragmentados sea siempre una aportación constructiva, ciertamente contribuyen a relanzar la discusión sobre el sentido del proyecto europeo. En conjunto, entre finales de 2016 y 2017, ha emergido una ventana de oportunidad para la discusión del proyecto europeo y la propuesta de iniciativas concretas, además de para la creación de un clima más propicio para su puesta en práctica. Esta ventana de oportunidad no permanecerá abierta indefinidamente y convendría aprovecharla.

La reflexión institucional ha anticipado esta pequeña ventana de oportunidad política, ya que comenzó en plena crisis fiscal y económica, en 2011-2012 con el documento del Grupo Westerwelle,² que apostaba por mejorar el funcionamiento de la Unión (aunque descartando cambios en los tratados). La crisis también

2 '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', 17/IX/2012, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sept12.pdf.

estimuló la reflexión contenida en el Informe de los cuatro presidentes, *Hacia una genuina unión económica y monetaria*,³ continuado después en el informe de los cinco presidentes (de 2015), *Completar la Unión económica y monetaria*.⁴ Pero desde el referéndum británico sobre el *Brexit*, la reflexión se ha intensificado en varios foros y formatos, produciendo diferentes documentos, comenzando con el discurso sobre el estado de la Unión del presidente Juncker en septiembre de 2016 y la inmediatamente posterior Declaración y Hoja de Ruta⁵ de Bratislava del mismo mes. El Parlamento Europeo también ha contribuido al debate y reflexión con dos importantes Resoluciones: una relativa a las posibles evoluciones y ajustes al actual diseño institucional de la UE⁶ y otra sobre la mejora del funcionamiento de la UE construyendo sobre el potencial del Tratado de Lisboa.⁷ Finalmente, la Comisión Europea publicó en marzo de 2017 su importante Libro Blanco sobre el futuro de Europa, que presentaba cinco escenarios alternativos (incluyendo también escenarios de “des-integración”).⁸ Este documento-marco abría el paso a documentos de reflexión sectorial que la Comisión ha ido publicando sobre dimensión social, aprovechamiento de la globalización, el futuro de la Unión Económica y Monetaria, el futuro de la defensa europea y el futuro de las finanzas. Por el momento, la Declaración de Roma⁹ de marzo de 2017, celebrando los 60 años del Tratado de la CEE, marca el sentido de la marcha: reafirmación del proyecto de integración y su valor y búsqueda de avances concretos que den valor sustantivo para los ciudadanos al proceso. Significativamente, la Declaración la firman los 27 Estados que seguirán siendo miembros tras el *Brexit*, marcando el camino para el futuro: una Europa segura, próspera y sostenible, social y con una fuerte presencia global.

3 Herman Van Rompuy, José Manuel Durão Barroso, Jean-Claude Juncker y Mario Draghi (2012), 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', 5/XII/2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

4 Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz (2015), *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf.

5 Véase file:///C:/Users/cclosa/Downloads/160916%20Bratislava%20declaration%20and%20roadmap.en16.pdf.

6 'Possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union', P8_TA(2017)0048, 16/II/2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0048&language=EN&ring=A8-2016-0390>.

7 'Improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty', P8_TA(2017)0049, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0049&language=EN&ring=A8-2016-0386>.

8 'European Commission White paper on the future of Europe and the way forward Reflections and scenarios for the EU27', https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en.

9 'Declaration of the Leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission The Rome Declaration', SN 35/17, 25/III/2017, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Approfondimenti/EU60/RomeDeclaration_en17.pdf.

Este contexto político se beneficia de otros elementos, como son la buena coyuntura económica en casi todos los miembros, la relativa relajación de las tensiones recientes en el vecindario (la agresividad de Rusia o la llegada masiva de refugiados) y el mayor activismo de algunos países de tamaño medio, en particular España.

Así pues, en la cadena de crisis que la UE ha experimentado casi sin solución de continuidad desde 2005, los últimos meses parecen presentar una oportunidad política para progresar con una agenda de reformas sustantiva. En varios casos, esta agenda requiere una reforma formal de los tratados (por ejemplo, para completar la gobernanza del euro). Y aunque esto es deseable, no se puede olvidar que los procesos de ratificación de los tratados a 27 son muy complejos e impredecibles (Closa, 2013). Por ello, es imprescindible que la agenda de reformas sea realista y equilibrada.

Aprovechar la oportunidad requiere movilizar un debate en torno a esas propuestas y esa es, precisamente, la finalidad que persigue este informe. Otros *think-tanks* europeos¹⁰ y españoles¹¹ han precedido en esta tarea y lo que este informe persigue, antes que redundar en las propuestas, es añadir pluralidad a esas visiones trasladando sensibilidades específicas que ponen el acento en determinados temas y determinados planteamientos.

La selección de temas en este informe del Real Instituto Elcano se ha guiado por la identificación de cuestiones fundamentales en la definición de la identidad

10 Por ejemplo, *Towards a New Pact for Europe*, King Baudouin Foundation and Bertelsmann Stiftung, octubre de 2014, https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_foreurope_2nd_report.pdf. Ese informe identifica tres pilares: la Unión "potenciadora" (que estimularía el crecimiento sostenible), la Unión "sostenedora" (centrada en el cuidado por los afectados por la crisis) y la Unión participativa (que reforzaría los vínculos entre la Unión y los ciudadanos y la legitimidad democrática) y propone como gran proyecto la Unión Energética. En febrero de 2017 el CEPS publicó el excelente "*Regroup and Reform: Ideas for a More Responsive and Effective European Union*", CEPS, 2017, <https://www.ceps.eu/publications/regroup-and-reform-ideas-more-responsive-and-effective-european-union>. Este informe contiene una larga lista de propuestas: mejorar la gestión de fronteras, la integración socioeconómica y monetaria, crear una Unión ciudadana, mejorar los procedimientos para la participación de los parlamentos nacionales en la adopción de medidas europeas, introducir el derecho de iniciativa legislativa para el PE, armonizar el procedimiento electoral y crear una lista transnacional y explotar el papel de la Comisión como guardiana de los tratados.

11 Entre los españoles, el informe *El Estado de la Unión Europea. Relanzar Europa*, Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2017, <http://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/vi-informe-sobre-el-estado-de-la-union-europea-2017-relanzar-europa> propone una amplia panoplia de medidas, incluyendo la llamada a una Convención europea y la eliminación de la unanimidad y apuesta por las cooperaciones reforzadas. El informe de CIDOB, por su parte, *Formas para la Unión: Del "Ever closer union" a la diferenciación flexible después del Brexit*, CIDOB, abril de 2017, [https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_166/formas_para_una_union_del_ever_closer_union_a_la_diferenciacion_flexible_despues_del_brexit/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_166/formas_para_una_union_del_ever_closer_union_a_la_diferenciacion_flexible_despues_del_brexit/(language)/esl-ES), es una contribución más específica centrada en la integración diferenciada (o flexible).

europea, más allá de las categorías tradicionales establecidas. Comienza con una revisión de las percepciones de la ciudadanía sobre el proyecto europeo en el trasfondo de la crisis; a continuación, propone una concepción específica de la unión monetaria vinculada a la unión política para repasar a continuación la política macroeconómica europea desde un objetivo explícito: disminuir la desigualdad y mejorar la convergencia. El informe continúa con una discusión de la problemática migratoria desde una perspectiva ambiciosa que va más allá del control de fronteras; sigue, después, analizando la débil respuesta de la Unión a los desafíos al Estado de Derecho por parte de sus Estados miembros, indaga en la necesaria atención a la legitimidad y eficacia del marco institucional y en la emergencia de la integración diferenciada como resultado inevitable y no deseable en el futuro próximo y plantea, en fin, los límites y dificultades para una política exterior de seguridad y defensa común.

LA CIUDADANÍA EUROPEA
Y EL PROCESO DE
INTEGRACIÓN TRAS LA
GRAN RECESIÓN



LA CIUDADANÍA EUROPEA Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN TRAS LA GRAN RECESIÓN

José Fernández-Albertos

► 1. Introducción

Desde el inicio del proceso de integración, el apoyo en la opinión pública a dicho proceso ha sido siempre dependiente de los resultados económicos. En épocas de bonanza, los ciudadanos europeos se vuelven más europeístas, confían en las instituciones supranacionales y están más dispuestos a acelerar el proceso de integración. Por el contrario, durante las crisis se vuelven más euroescépticos y nacionalistas. Muchos analistas han inferido, a partir de esta regularidad empírica, que la legitimidad de la construcción política de Europa era una legitimidad de resultados. Los ciudadanos tolerarían o apoyarían la construcción europea sólo en la medida en que la Unión garantice una cierta prosperidad económica a los países participantes. Bajo estas premisas, era razonable anticipar que la experiencia de la crisis económica más profunda y duradera desde el Tratado de Roma alteraría de manera fundamental las actitudes de los ciudadanos hacia la Unión.

Más allá de su magnitud, la crisis económica de la que acaba de salir el continente tiene además algunas características especiales que podrían hacer pensar que estos problemas de legitimidad son aún más graves. En primer lugar, porque en el debate político sobre las causas y la mejor forma de responder a la crisis, el cometido de las instituciones europeas ha cobrado un papel mucho más central que en las recesiones pasadas. En particular, las decisiones sobre los rescates a los países en dificultades, la gestión de las políticas de consolidación fiscal en la periferia y, en general, la discusión sobre las debilidades y necesidades de reforma del diseño de la Unión Económica y Monetaria (UEM) han ocupado la primera plana de las discusiones en las opiniones públicas nacionales alrededor de la crisis. Y en segundo lugar, porque esta mayor exposición de las *responsabilidades* europeas durante la crisis y el euroescepticismo que podría acarrear es particularmente problemática en la situación actual, en la que muchas de las reformas que están sobre la mesa requieren de más esfuerzos colectivos.

Desde otro punto de vista, también es cierto que la crisis económica ha podido servir para que se visibilicen de manera más nítida las posibles consecuencias negativas de la “no Europa” en, y para, los ciudadanos del continente. Así, aunque la crisis haya podido hacer decrecer el entusiasmo europeísta del pasado, es

posible que los miedos e incertidumbres asociados a la recesión y a los riesgos de ruptura del orden económico existente hayan podido simultáneamente contribuir a la movilización a favor de una *tolerancia difusa* hacia la Unión.

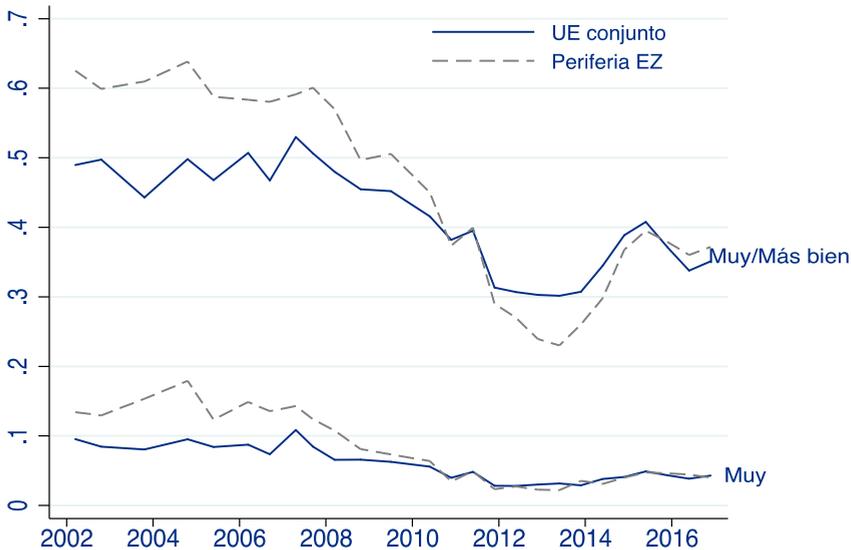
En última instancia, la cuestión de si la crisis económica ha deteriorado el europeísmo de la opinión pública europea o ha servido para que los europeos defiendan los logros del proceso de integración es una cuestión empírica. A ello es a lo que se dedica este capítulo, usando datos de encuestas de antes y de después de la crisis. Primero se ofrece una panorámica de la evolución de algunos indicadores de europeísmo. A continuación, se explora en qué medida el aumento de la desconfianza en el proceso de integración no ha sido el mismo en todos los grupos sociales, y si la percepción de que la UE se ha mostrado incapaz de contener las consecuencias negativas de la globalización puede haber desempeñado un papel en ese proceso. La tercera sección analiza en qué medida el euroescepticismo actual está vinculado a actitudes hacia la globalización, la inmigración, la percepción de pérdida de influencia política y la situación económica de los individuos. Este análisis podría ayudar a entender la aparente paradoja de que el incremento de la visibilidad de estas brechas en la opinión pública convive con niveles altos de apoyo a algunos aspectos del proceso de integración, en especial la moneda única. La última sección resume las principales conclusiones del capítulo.

► 2. Diagnóstico

2.1. ¿Crisis y euroescepticismo?

Los datos reflejan con claridad un deterioro del apoyo de la ciudadanía europea al proceso de integración durante la última crisis económica. El Gráfico 1 muestra una forma de ilustrar este proceso, a partir de la pregunta sobre la imagen que los encuestados tienen de la UE realizada semestralmente en los Eurobarómetros llevados a cabo desde 2002.

Gráfico 1. Evolución de la imagen de la UE entre la ciudadanía: proporción de encuestados con una imagen “muy positiva” y “muy positiva o más bien positiva”

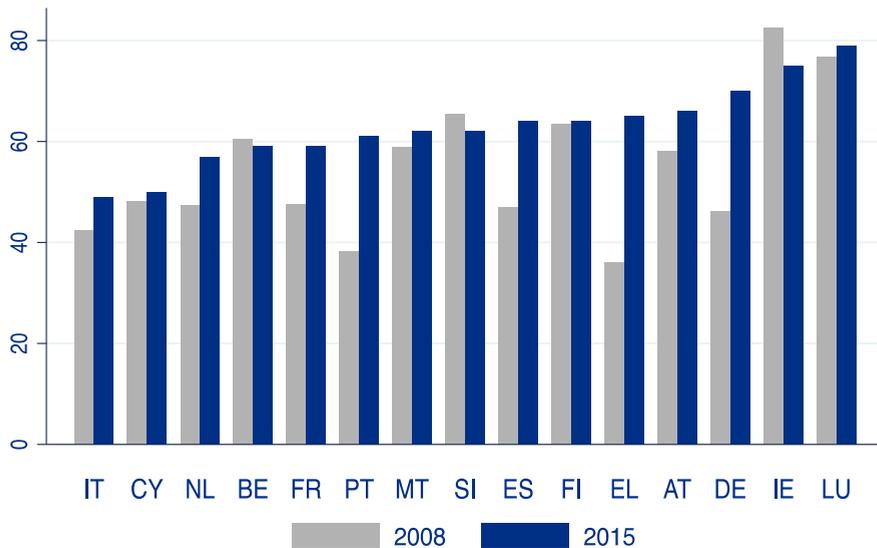


Fuente: Serie semestral de Eurobarómetro, 2002-2017.

El Gráfico muestra que hay una clara caída asociada a la gran recesión iniciada en 2007, agudizada particularmente en su segunda fase, en torno al año 2012. Si antes de la crisis la mitad de los europeos tenían una imagen positiva y uno de cada 10 una imagen muy positiva, en la fase final de la crisis menos de uno de cada tres tiene una imagen positiva y menos de un 5% una imagen muy positiva. Se puede apreciar también que hay una indiscutible recuperación del indicador en la fase de recuperación económica (aunque limitada prácticamente a la definición “blanda” de la variable; la cifra de europeos para los cuales la UE tiene una imagen “muy buena” apenas cambia), pero que, a espera de lo que ocurra en futuros Eurobarómetros, parece estabilizarse a un nivel notablemente más bajo que el de antes de la crisis. Por otro lado, el declive en la imagen de la UE es particularmente acusado en los países de la periferia de la Eurozona (la línea intermitente refleja la evolución de las dos variables para una media no ponderada de España, Portugal, Grecia e Irlanda). Este grupo de países era notablemente más europeísta antes de la crisis, pero la recesión deterioró la imagen de la UE hasta niveles aún más bajos que en el resto de la UE. Los efectos de la recuperación son también algo mayores en este grupo de países, que parecen de nuevo converger con el resto, aunque de nuevo en un nivel sustancialmente inferior a los de los años previos a la crisis.

Aunque es indiscutible que la crisis económica ha generado un distanciamiento ciudadano del proceso de integración, simultánea y paradójicamente ha contribuido a hacer aún más sólido el apoyo al elemento quizá más central del orden económico europeo, la moneda única. Muchos han constatado que las series de Eurobarómetro de apoyo a la existencia del euro no se han deteriorado en absoluto durante la crisis, ni siquiera en los países donde la crisis económica ha tenido consecuencias más profundas y sostenidas en el tiempo. Una posible explicación a la resiliencia del apoyo a la moneda única en un periodo de desafección respecto a la UE podría estar relacionada con la aversión hacia la incertidumbre que supondría la ruptura del orden monetario europeo. Es posible, de acuerdo a esta interpretación, que el apoyo al euro esté reflejando más el miedo respecto a su ruptura que un genuino apoyo basado en el reconocimiento de sus bondades. Por ello uso una pregunta diferente, que es menos susceptible de ser interpretada en este sentido, al pedir al encuestado una evaluación de los efectos de la existencia de una moneda única en la economía nacional. El Gráfico 2 muestra la distribución de esta variable por países en dos momentos del tiempo, 2008 y 2015.

Gráfico 2. ¿Tener el euro es bueno para la economía de tu país?



Fuente: Flash Eurobarómetro 251, octubre de 2008, y Flash Eurobarómetro 429, octubre de 2015.

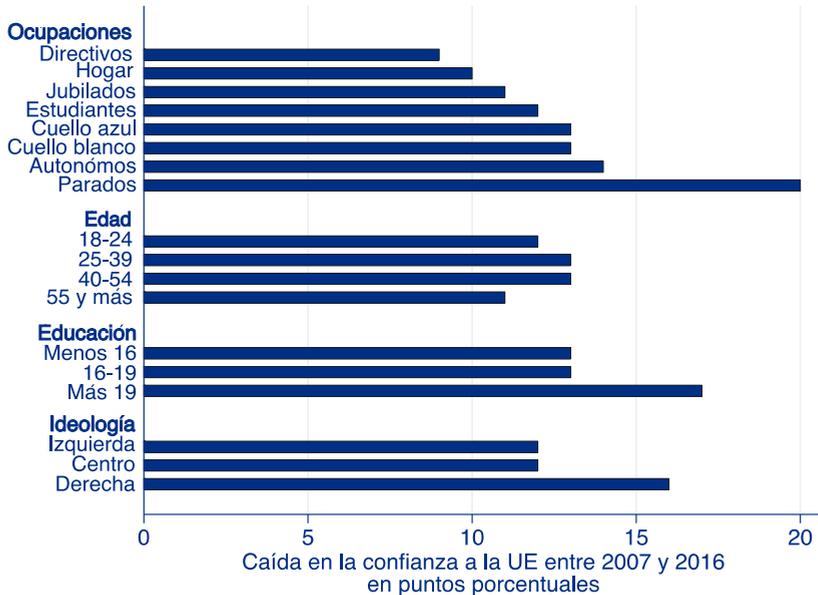
Dos conclusiones son evidentes: en primer lugar, los europeos de 2015 creen, en mayor medida que los europeos de 2008, que el euro es bueno para su economía. En la gran mayoría de países las evaluaciones positivas aumentan y lo hacen, en particular, en algunos de los países centrales más escépticos hacia la moneda única antes de la crisis (Alemania y los Países Bajos) y entre los más afectados por la crisis (Portugal, España y Grecia). La segunda conclusión es que como el mayor aumento de las evaluaciones positivas del euro se observa en estos países, ahora las opiniones públicas nacionales se parecen más entre sí en su grado de aceptación de la moneda única que en 2008. No parece, por tanto, que sean únicamente el miedo y la incertidumbre los responsables de la aceptación generalizada de la que goza la moneda única: tras la crisis, los europeos que usan el euro están más convencidos que antes de que la pertenencia de su país a la unión monetaria es buena para sus economías.

En resumen, aunque la crisis ha deteriorado la imagen que los europeos tienen de la UE, hay signos de recuperación a medida que la crisis va quedando atrás, y en general no existe una demanda mayoritaria por cuestionar el orden monetario europeo entre los países que decidieron adoptar el euro como moneda. Pero sería problemático concluir a partir de estos datos agregados que la crisis no ha dejado cicatrices en cómo los ciudadanos europeos ven el proceso de integración. Dado que las consecuencias de la crisis no han sido las mismas en todos los grupos sociales, es razonable pensar que estas asimetrías se hayan traducido en una nueva estructura de preferencias hacia la UE, con ciertos grupos sociales y económicos (los relativamente protegidos de la crisis) reafirmando su europeísmo, mientras otros (los más vulnerables) muestran cada vez más su distanciamiento respecto del proceso de integración. ¿Ha sido así?

2.2. ¿Nuevas brechas en las actitudes hacia la UE?

El Gráfico 3 muestra la evolución de otro indicador sintético del europeísmo de los entrevistados, en este caso el de la confianza en la UE (una variable aquí dicotomizada) entre un Eurobarómetro cuyo trabajo de campo se realizó justo antes del inicio de la crisis, en noviembre de 2007, y el último para el cual disponemos de microdatos, en noviembre de 2016. El Gráfico muestra la caída absoluta en puntos porcentuales de la confianza entre los dos Eurobarómetros, dividiendo la muestra en categorías ocupacionales (si el entrevistado es un directivo, se dedica a tareas del hogar, está jubilado, es estudiante, es un trabajador manual “de cuello azul”, un empleado en el sector servicios, un autónomo o un desempleado), grupos de edad, niveles educativos e ideología política.

Gráfico 3. Caída en la confianza en la UE entre 2007 y 2016 en puntos porcentuales, por categorías ocupacionales, grupos de edad, niveles educativos e ideología política



Fuente: Eurobarómetro 68.1, noviembre de 2007, y Eurobarómetro 86.2, noviembre de 2016.

La caída de la confianza hacia la UE es un fenómeno muy transversal: ninguna categoría de las 18 mostradas en el Gráfico se salva de ella. No hay un patrón claro en el cambio observado por grupos de edad, y sí parece crecer algo más el euroescepticismo entre los encuestados con niveles educativos más altos (que a pesar de ello siguen siendo más europeístas que el resto) y los individuos ideológicamente situados más a la derecha (aunque si se analiza en detalle este fenómeno se puede observar una fuerte variación por países, siendo los países del centro y del norte los responsables de este mayor aumento de la desconfianza entre los votantes más conservadores).

Pero más llamativa es la significativa variación encontrada en función de la posición que el individuo ocupa en el mercado de trabajo. La desconfianza hacia la UE crece menos entre los directivos y significativamente más (20 puntos porcentuales) entre los desempleados. Este es un fenómeno agravado por dos circunstancias adicionales: los parados ya expresaban menos confianza hacia la UE que el resto de la población antes de la crisis y la proporción de desempleados en la UE en 2016 es significativamente mayor que en 2007. El aumento del euroescepticismo entre los parados se puede analizar con más precisión. Los Gráficos 4 y 5 muestran, para cada año, la relación entre la proporción de la muestra de cada país que está desempleada (un indicador aproximado de la gravedad del problema del paro en

cada país) y el efecto que estar desempleado tiene en aumentar la probabilidad de desconfiar de la UE (una vez descontados los efectos de la edad, el sexo y la ideología del entrevistado). Este efecto está medido en *odds ratio*: cuántas veces es mayor la relación entre la probabilidad de desconfiar de la UE y la de confiar en la UE entre un desempleado que esa misma relación entre el resto de la población. Cuando este efecto no es significativo, el Gráfico lo refleja con un punto rojo. Los ejes horizontal y vertical del Gráfico son los mismos para facilitar la comparación entre los dos momentos del tiempo.

Gráfico 4. Desempleo y desconfianza hacia la UE, 2007

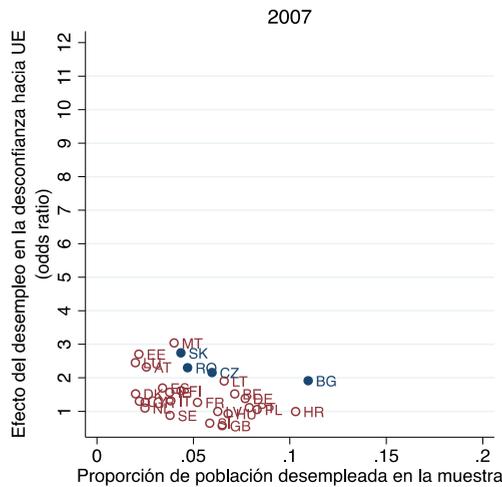
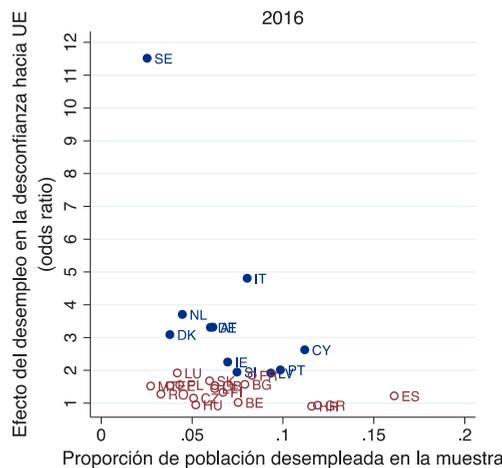


Gráfico 5. Desempleo y desconfianza hacia la UE, 2016



Aunque la crisis ha deteriorado la imagen que los europeos tienen de la UE, hay signos de recuperación a medida que la crisis va quedando atrás.

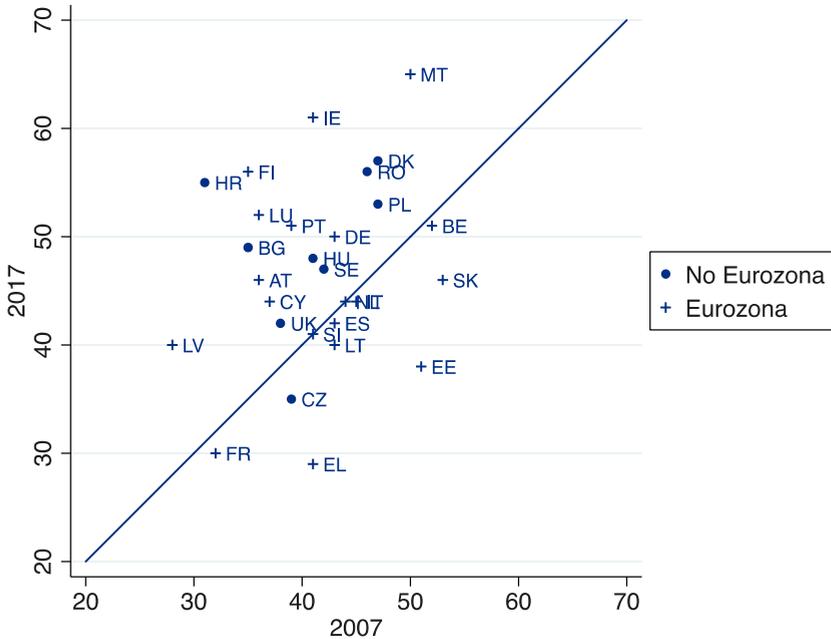
Al comparar los dos Gráficos se observan varias cosas. En 2007 la mayor parte de los países se concentran en la esquina inferior izquierda del Gráfico: el paro es un problema que afecta de manera directa a una parte pequeña de la muestra, y aunque estar desempleado está asociado a tasas mayores de desconfianza en la UE, el efecto es tan débil que en casi todos los países no es estadísticamente significativo. En 2016, por el contrario, la nube de puntos se ha desplazado hacia la derecha (en muchos países el paro ha aumentado), y los efectos también lo han hecho. A pesar del pequeño tamaño de las muestras nacionales, e incluso después de descontar el efecto de la edad, el sexo y la ideología, el estar en situación de desempleo tiene un efecto

estadísticamente significativo en la desconfianza hacia la UE en más de una decena de países. La magnitud de los efectos es considerable. Abstrayéndonos del caso extremo de Suecia, en Dinamarca, Alemania, los Países Bajos o Italia, la relación entre la probabilidad de desconfiar de la UE y la probabilidad de confiar entre los parados es más de tres veces mayor que la de los no parados. En resumen, la crisis ha hecho no sólo que haya más parados, sino que estos adopten posiciones más euroescépticas que antes.

¿En qué medida la creciente politización del fenómeno de la globalización, y en particular de sus consecuencias distributivas, podría estar asociada con el deterioro del europeísmo entre los grupos económicamente más vulnerables? Una posibilidad es que la crisis económica, que ha sido particularmente profunda en la UE, haya puesto de manifiesto entre ciertos grupos u opiniones públicas nacionales la incapacidad del proceso de construcción europeo de controlar o proteger a la sociedad de la crecientes desigualdades y vulnerabilidades asociadas a la internacionalización económica. El hecho de que hayan emergido con relativo éxito fuerzas políticas en el continente que son simultáneamente críticas con el proceso de globalización y abiertamente contrarias al proceso de integración podría servir como evidencia a favor de hipótesis. ¿Los datos de opinión pública corroboran esta impresión?

Algunos Eurobarómetros han tratado de capturar en qué medida los europeos perciben a la UE como una protección frente a las consecuencias negativas del proceso de globalización. El Gráfico 6 explota el hecho de que esta pregunta se haya incluido en los cuestionarios de encuestas realizadas antes y después de la crisis para ver cómo ha evolucionado en este tiempo la opinión de los europeos sobre esta cuestión.

Gráfico 6. Porcentaje de encuestados que creen que la UE sirve como protección frente a las consecuencias negativas de la globalización en 2007 y 2017, por países



Fuente: Eurobarómetro 67.2, noviembre de 2007, y Eurobarómetro 87.2, abril de 2017.

Lo que se observa es que hay una notable variación entre países, pero no tanto en el tiempo. Hay opiniones públicas relativamente escépticas de la capacidad de la UE de domesticar la globalización (la francesa, por ejemplo) y opiniones públicas con visiones más optimistas (la belga o la danesa). Pero no parece existir un patrón claro en la evolución de este indicador. Es cierto que Grecia, el país más afectado por la crisis, ha visto cómo su ciudadanía durante esta década ha perdido fe en la capacidad de la UE de frenar las consecuencias negativas de la globalización: algo más de un 40% lo creían en 2007, algo menos de un 30% lo creen en 2017. Pero son, de hecho, más los países en los que la evolución es en la dirección contraria (la mayor parte de los países están por encima de la recta de 45 grados). Los irlandeses, por ejemplo, pensaban prácticamente igual que los griegos antes de la crisis,

Los individuos más directamente afectados por la crisis parecen haber desarrollado actitudes especialmente más contrarias hacia la UE que el resto de la población.

pero ahora un 60% de ellos sí consideran a la UE como una protección frente a las consecuencias negativas de la globalización.

En resumen, el análisis por grupos sociales revela que los individuos más directamente afectados por la crisis sí parecen haber desarrollado actitudes especialmente más contrarias hacia la UE que el resto de la población. Pero, por otra parte, no parece que el deterioro del europeísmo esté asociado a un mayor escepticismo respecto a las capacidades de la UE de combatir los efectos de la globalización.

2.3. ¿Qué hay detrás de las actitudes actuales de la ciudadanía hacia la UE? Apertura, situación económica personal y percepción de influencia en el proceso decisorio

En esta sección dejamos a un lado el análisis de los cambios en el tiempo y nos centramos en la estructura actual de preferencias hacia el proceso de integración, usando de nuevo como indicador la variable genérica de confianza hacia la UE. Todos los datos proceden de la última encuesta de Eurobarómetro con microdatos disponibles, cuyo trabajo de campo se realizó en noviembre de 2016.

Exploramos tres tipos de factores que podrían estar asociados a la visión que los individuos tienen sobre la UE: en primer lugar, el cosmopolitismo, y en concreto las actitudes más positivas hacia la apertura económica y cultural, pueden estar asociadas al apoyo a la UE. De acuerdo a esta explicación, serían los ciudadanos que con más temor viven estas transformaciones estructurales en el plano económico y cultural los más reacios a la construcción europea, al asociar el proceso de integración con el debilitamiento de las estructuras nacionales que supuestamente garantizaban el añorado orden económico y cultural del pasado. En segundo lugar, es posible que la desconfianza hacia la UE esté asociada a la percepción de impotencia democrática que sienten muchos europeos. En un momento en el que las decisiones que emanan de las instituciones supranacionales son más visibles y han permeado los debates nacionales, el hecho de que una parte de la ciudadanía se perciba como políticamente alejada o irrelevante en el conjunto de la Unión podría estar contribuyendo a aumentar la desconfianza hacia esta estructura política. ¿Son los europeos que creen que su voz no “cuenta” en Europa más críticos con la UE? ¿O son los europeos que creen que su voz cuenta *menos* en Europa que en el sistema político nacional? Por último, y en

La desconfianza hacia la UE está relacionada con una percepción de pérdida de influencia de una parte de la población, pero sería un error circunscribir esta sensación al ámbito europeo.

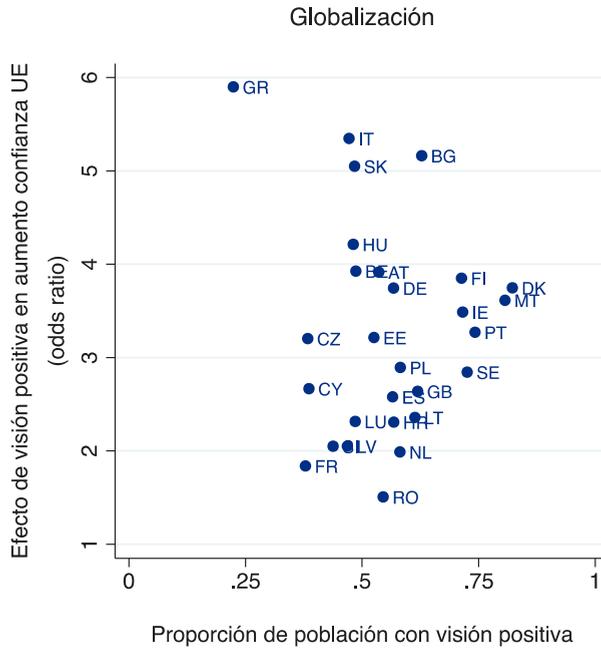
la línea con la discusión en la sección anterior sobre la legitimidad de resultados que necesita la UE, es previsible que los individuos que se vean más vulnerables económicamente, aquellos que evalúen más negativamente su situación económica personal sean los más críticos con el proceso de integración. La Tabla 1 recoge los enunciados concretos de las preguntas y cómo han sido codificadas para el análisis en los gráficos posteriores.

Tabla 1. Definiciones de las variables

Variable	Enunciado de la pregunta en el cuestionario	Qué cuenta como "visión positiva"
Globalización	¿Me puede decir qué imagen tiene la palabra "globalización" para usted?	Muy positiva o más bien positiva
Inmigración	Los inmigrantes contribuyen mucho a nuestro país	Estar totalmente de acuerdo o más bien de acuerdo
Voz en la UE	¿Está de acuerdo con que su voz cuenta en la UE?	Estar de acuerdo con la afirmación de que "mi voz cuenta en la UE"
Voz en la UE relativa	¿Está de acuerdo con que su voz cuenta en la UE? (en relación a si su voz cuenta en su país)	Estar más o tanto de acuerdo con la afirmación "mi voz cuenta en la UE" que con la afirmación "mi voz cuenta en mi país"
Situación económica del hogar	¿Cómo juzgaría la situación económica actual en su hogar?	Muy buena o más bien buena

Como en los Gráficos 4 y 5, los que se presentan a continuación muestran cuántos encuestados hay con esa visión "positiva" en cada factor (en el eje horizontal) y cuál es el efecto en la desconfianza hacia la UE (en el eje vertical). Igual que antes, estos efectos están estimados para cada país y después de haber descontado el efecto de la edad, el sexo y la ideología política del entrevistado.

Gráfico 7. Proporción de encuestados que tienen una visión positiva de la globalización y efecto de esta visión positiva de la globalización en el aumento en la confianza en la UE, por países

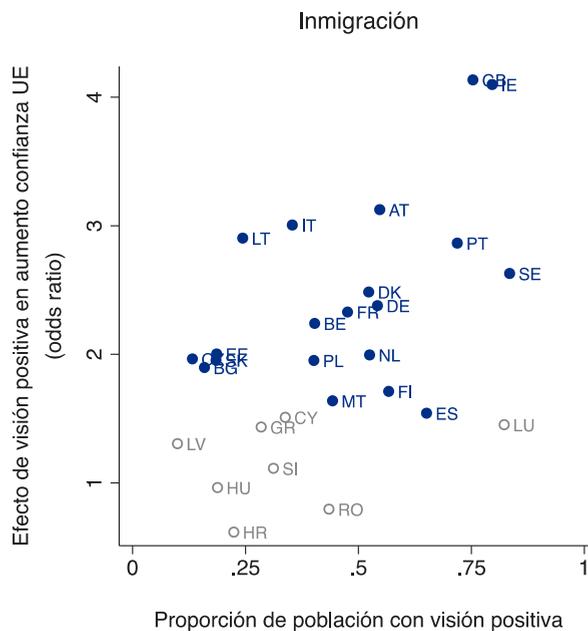


Fuente: Eurobarómetro 86.2, noviembre de 2016.

En todos los países de la muestra las posiciones sobre la globalización están positivamente relacionadas con la confianza hacia la UE, aunque la magnitud de este efecto varíe por países. Es particularmente alto en Grecia (el país, además, donde la proporción de la muestra con visiones positivas sobre la globalización es la más baja de toda la UE), pero también en Italia, así como en muchos países de las últimas ampliaciones (Bulgaria, Eslovaquia y Hungría).

El Gráfico 8 hace el mismo ejercicio, pero esta vez evaluando el efecto de las actitudes hacia la inmigración. En esta variable hay más heterogeneidad entre las opiniones públicas, pero los efectos en el europeísmo, aunque positivos en la mayor parte de los países, son notablemente más modestos que en el caso de la globalización. Solo en cuatro de ellos (el Reino Unido, Irlanda, Austria e Italia) la relación entre la probabilidad de confiar y la no confiar en la UE entre aquellos que tienen una visión positiva de la inmigración es tres veces mayor que entre los que tienen una visión negativa. Y en muchos de las muestras nacionales, entre ellas la griega, el efecto no es ni siquiera significativo.

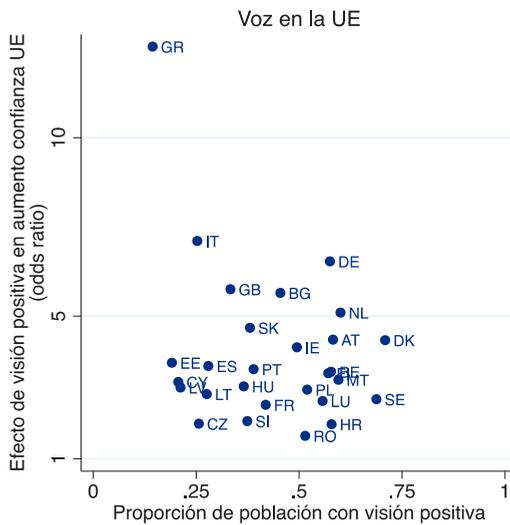
Gráfico 8. Proporción de encuestados que tienen una visión positiva de la inmigración y efecto de esta visión positiva de la inmigración en el aumento en la confianza en la UE, por países



Fuente: Eurobarómetro 86.2, noviembre de 2016.

¿En qué medida la percepción de influencia política está asociada a una menor confianza en la UE? En buena medida, las conclusiones dependen del indicador que usemos. El Gráfico 9 muestra que existe una fuerte relación en todos los países entre estar de acuerdo con la expresión “mi voz no cuenta en la UE” y desconfiar de la Unión, en especial en algunos países como Grecia, Italia y Alemania. Es también importante fijarse en el eje horizontal del Gráfico, que muestra que hay una mayoría de países en los que quienes piensan que su voz no cuenta en la UE son mayoría. Es decir, el efecto de no tener voz es muy fuerte, y hay muchos europeos que se identifican con esa situación de falta de influencia política.

Gráfico 9. Proporción de encuestados que tienen una visión positiva de su influencia en la UE y efecto de esta visión de la voz que tienen en la UE en el aumento en la confianza en la UE, por países

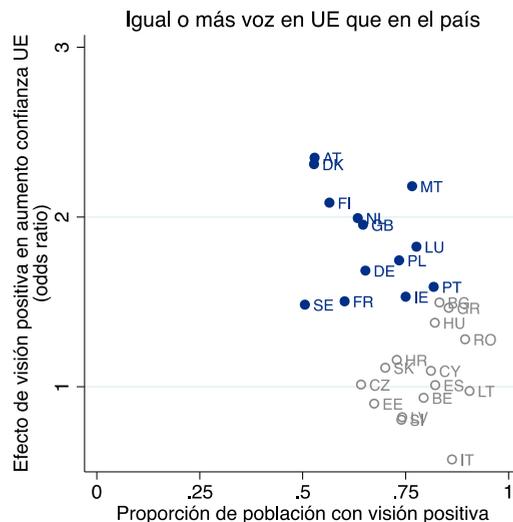


Fuente: Eurobarómetro 86.2, noviembre de 2016.

Sin embargo, al usar el indicador relativo de influencia (ahora se considera que expresan visiones “positivas” no quienes creen tener voz en el proceso de toma de decisiones en la UE, sino quienes no sienten que tienen menos voz que en el sistema político nacional), los resultados son algo diferentes (Gráfico 10). Con el indicador de influencia relativa, son muchos más los encuestados que tienen preferencias “positivas”, una consecuencia del hecho de que una parte importante de la población que cree que su voz no tiene peso en la UE es igualmente escéptica respecto de su capacidad de influir en el sistema político nacional. Pero

más relevante es que ahora el hecho de percibir una menor influencia en la UE *en relación a la que se tiene a escala nacional* tiene un efecto más débil en la desconfianza hacia la UE. En la mitad de los países de la Unión el efecto de esta nueva variable no es significativo, y en la otra mitad la magnitud del efecto es menor que cuando usamos el indicador absoluto de influencia. Tomados en conjunto, la lectura más razonable de estos resultados es que la desconfianza hacia la UE sí está relacionada con una percepción de pérdida de poder político de una parte de la población, pero que sería seguramente un error circunscribir esta pérdida de influencia al ámbito supranacional europeo. Son los ciudadanos que se sienten sin voz política, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, los que se muestran más críticos con el proceso de integración. De acuerdo a esta interpretación, en la medida que el sentimiento de pérdida de poder político no es un fenómeno únicamente supranacional, una eventual renacionalización del proceso de la toma de decisiones no garantizaría necesariamente su solución.

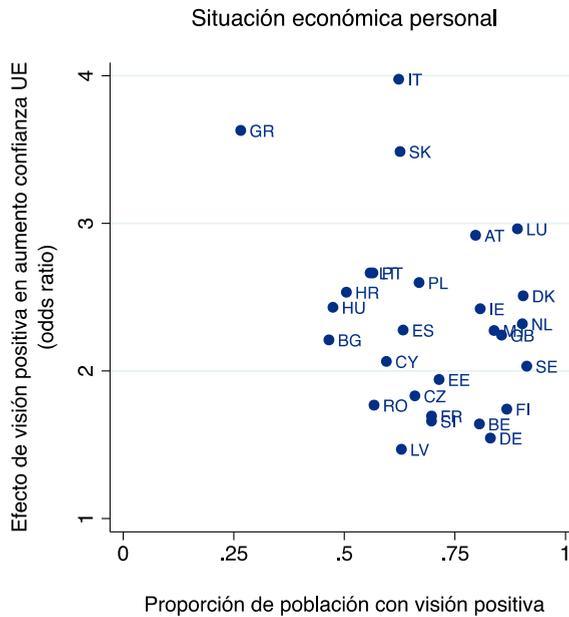
Gráfico 10. Proporción de encuestados que tienen una visión positiva de su influencia en la UE (perciben que su voz se escucha igual o más que el ámbito nacional), y efecto de esta visión de la voz que tienen en la UE en el aumento en la confianza en la UE, por países



Fuente: Eurobarómetro 86.2, noviembre de 2016.

El Gráfico 11 analiza el efecto de la última dimensión considerada, la percepción de la situación económica del hogar. En todos los países de la Unión los hogares con una buena situación económica tienen niveles de confianza en la UE significativamente más altos que el resto. Que en todas partes el euroescepticismo es más atractivo entre los hogares que atraviesan dificultades económicas es un hallazgo consistente con lo que se mostraba en el Gráfico 3 más arriba. Analizando la variación por países, el Gráfico muestra que estos efectos son particularmente grandes en Italia y Grecia, donde además el porcentaje de individuos que declaran vivir en hogares con problemas económicos es muy grande.

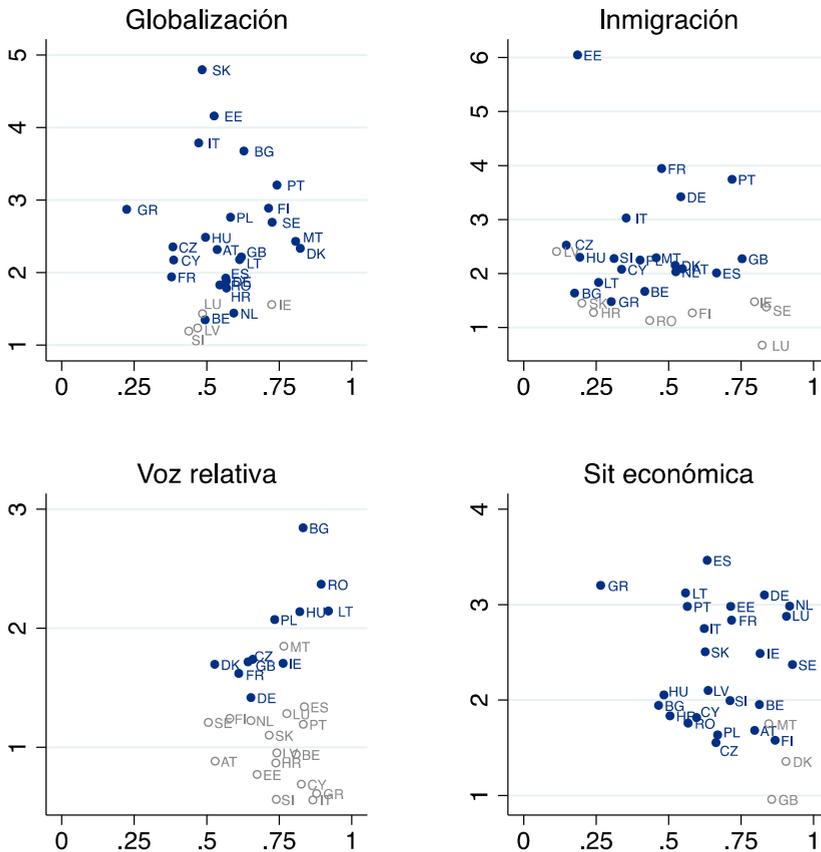
Gráfico 11. Proporción de encuestados que tienen una visión positiva de la situación económica de su hogar y efecto de esta visión positiva de la situación económica de su hogar en el aumento en la confianza en la UE, por países



Fuente: Eurobarómetro 86.2, noviembre de 2016.

¿Qué ocurre si lo que tratamos de entender a partir de estas dimensiones no es el nivel de apoyo difuso al proceso de integración a partir de la confianza en la UE, que sabemos que se ha deteriorado durante la crisis, sino el apoyo a la moneda única, que sabemos que se ha mantenido relativamente estable? El Gráfico 12 presenta los resultados de este ejercicio.

Gráfico 12. Efectos de la globalización, inmigración percepción de voz relativa y situación económica personal en el apoyo a la moneda única, por países



Nota: misma metodología y ejes que en los Gráficos 7-11.

Fuente: Eurobarómetro 86.2, noviembre de 2016.

Aunque el nivel medio de apoyo a la moneda única es mayor que el de la confianza hacia la UE, los efectos de las actitudes hacia la globalización, la inmigración, la percepción de poder político y la situación económica personal son similares. El apoyo mayoritario a la moneda única está sostenido por aquellos europeos más aperturistas y cosmopolitas, que no perciben tener menos influencia política en la UE que en su país, y que viven en hogares relativamente más acomodados. Estos efectos son significativos en la práctica totalidad de países, y en algunos casos son de una magnitud considerable: en España, Grecia, Alemania y Lituania la relación entre la probabilidad de apoyar el euro y la de no apoyarlo entre los hogares acomodados es tres veces mayor a esa misma relación entre hogares vulnerables.

En definitiva, sería erróneo concluir del apoyo mayoritario al euro la ausencia de una brecha social en torno a esta cuestión: el compromiso de los europeos con la moneda única es notablemente menor entre aquellos menos entusiastas con la globalización y la inmigración, con menor capacidad de influencia política, y en situaciones económicas más precarias.

► 3. Conclusiones

De forma muy esquemática, podemos resumir los principales hallazgos de este capítulo en los siguientes puntos. En primer lugar, el apoyo genérico al proceso de integración ha sufrido un notable deterioro como consecuencia de la crisis económica, en particular entre los países más afectados por ella. Y aunque la recuperación económica ha revertido claramente esta tendencia, el nivel medio de europeísmo parece estar estabilizándose en un nivel más bajo que el previo a la crisis. A diferencia de la imagen o la confianza hacia la UE, el apoyo de los europeos a la moneda única no se ha deteriorado durante la crisis. Y esta resiliencia no parece deberse sólo al miedo que genera una eventual quiebra de la unión monetaria: los europeos creen que el euro es tanto o más beneficioso para sus economías como antes de la crisis.

Los europeos no son hoy más escépticos que antes de la crisis respecto de la capacidad de la UE de controlar o corregir las consecuencias negativas de la globalización. Aunque siguen persistiendo importantes diferencias entre las opiniones públicas nacionales, la crisis ni ha deteriorado ni ha mejorado de manera generalizada la imagen de la UE en este punto.

El compromiso con la moneda única es menor entre los críticos con la globalización y la inmigración y quienes tienen menor influencia política y peor situación económica.

Es importante señalar que el deterioro del apoyo al proceso de integración no ha sido igual en todos los grupos sociales. En particular, ha habido una notable caída en la confianza hacia la UE entre los desempleados, un grupo que además ha aumentado de tamaño como consecuencia de la crisis. Las actitudes hacia la globalización, la inmigración, la sensación de pérdida de influencia política y la situación económica personal están asociados con la desconfianza hacia la UE, pero existen importantes diferencias por países en los efectos de estos factores. Y a pesar de que los niveles de apoyo al euro son altos y permanecen estables, el análisis de la variación de preferencias a nivel individual revela que estos factores (el cosmopolitismo, la sensación de falta de influencia política y la vulnerabilidad económica) también sirven para entender las opiniones de los europeos hacia la moneda única. El euro está socialmente sostenido por los más cosmopolitas, los que perciben que su voz sigue siendo escuchada, y los hogares más acomodados.

El reconocimiento de esta brecha socioeconómica en actitudes hacia la integración debería llevar a una reflexión profunda sobre el tipo de políticas que hacen al proyecto de integración políticamente sostenible en el medio y largo plazo. El apoyo de los sectores relativamente más acomodados y aperturistas garantiza un cierto colchón de seguridad a la UE, pero ya tenemos experiencias sobre la capacidad disruptiva que tiene la desafección hacia la construcción europea entre determinados grupos de población. Por ello, las propuestas de reforma de la UE, y concretamente de la UEM, deberían aspirar no sólo a corregir las disfuncionalidades que se han puesto de manifiesto durante la crisis (véanse los Capítulos 3 y 8) sino a promover políticas que sean capaces de visibilizar los beneficios de la integración para los grupos económicamente más vulnerables de forma que se reduzca esta brecha en el futuro (véase el Capítulo 4).

EL PILAR FUNDAMENTAL DE LA INTEGRACIÓN: LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, Y LA POLÍTICA



EL PILAR FUNDAMENTAL DE LA INTEGRACIÓN: LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, Y LA POLÍTICA

Miguel Otero Iglesias

► 1. Introducción

Generalmente se ha analizado la Unión Económica y Monetaria (UEM) como un área más en los estudios de la UE. Igual que hay expertos que se centran en el mercado único, en la política de inmigración y asilo, en la política exterior y de seguridad y defensa y en el entramado institucional y de presupuestos de la UE, también los hay para la UEM, es decir, para la gobernanza del euro. Tratar la UEM como un área más, sin embargo, es un error. Como se ha visto después de la crisis global de 2008-2009, ser parte de una unión monetaria tiene enormes implicaciones políticas, sociales y hasta culturales, que van más allá de lo estrictamente económico. Y es que el dinero no es un instrumento económico como se explica erróneamente en las facultades de economía. El dinero es siempre deuda y, como tal, es una relación social entre acreedor y deudor que inherentemente conlleva una relación de poder. Por lo tanto, el dinero no se puede entender sin la política ni tampoco puede sobrevivir sin un sustento político.

Ya es casi una frase hecha decir que la Unión Económica y Monetaria necesita una unión política para poder ser un proyecto duradero. En principio, eso es un consenso entre los analistas de la UE. Donde no hay acuerdo es en explicar por qué eso es así. Es en este punto donde resulta útil volver a las diferentes teorías del origen del dinero. Si uno hace ese ejercicio se da cuenta que la teoría ortodoxa surgida con Adam Smith (y todavía dominante en la ciencia económica) tiene muchas lagunas, mientras que la heterodoxa desarrollada por Schumpeter y otros clarifica mucho más nuestro entendimiento. El dinero, como la lengua, es un componente indispensable en la creación de una comunidad política. Es por eso que la UEM tiene que considerarse desde un punto de vista holístico y multidisciplinar. Dejar la discusión sobre el euro y de la UEM sólo a los economistas trae consecuencias negativas. El euro, como cualquier otra moneda, es un reflejo de cómo está organizada la comunidad política que lo usa y consecuentemente no se puede analizar desde un punto de vista estrictamente económico y financiero, sino que hay que considerar sus implicaciones sociales e institucionales e incluso su impacto en la política exterior (incluida la seguridad y defensa) de la Unión.

Precisamente, por sus características multidisciplinarias, el dinero, y lo mismo vale para el euro, no se puede entender sin la historia. Este año (2017) la moneda única europea cumple 15 años en circulación, pero sus inicios comienzan mucho antes. Sería demasiado atrevido remontarse al siglo IX de Carlomagno, quien introdujo una misma moneda de plata en los territorios que se convertirían luego en el Sacro Imperio Romano Germánico, y 1.000 años después serían los seis países fundadores de la UE, o ya más recientemente a Napoleón o Víctor Hugo, que en el siglo XIX soñaban con unir a Europa bajo una misma moneda. Esos son los antecedentes. Pero sí que es posible trazar un hilo conductor histórico entre el derrumbe a finales de los años 60 del sistema económico y financiero de Bretton Woods, creado por EEUU después de la Segunda Guerra Mundial, y la creación del euro 30 años después.

El Plan Werner para la creación de una UEM de 1970 marca el inicio de una larga hoja de ruta que desde el principio tuvo varios objetivos claros, a veces olvidados. En primer lugar, consolidar el proyecto de integración europea. Por mucho que se diga, el euro ha sido siempre un proyecto eminentemente político, con un fin concreto: asegurar la paz en un continente que hasta la mitad del siglo XX sólo había conocido la guerra. En particular había que eliminar de una vez por todas las tensiones históricas entre Alemania y Francia, los dos países más poderosos y beligerantes del continente. Eso se logró con un *quid pro quo* histórico. Francia logró contener el poder monetario del Bundesbank con la creación de la unión monetaria, mientras que Alemania cedió su soberanía monetaria a cambio de lograr su reunificación. En segundo lugar, con la moneda única siempre se ha querido estimular la actividad económica. En otras palabras, facilitar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; el axioma liberal que está inscrito en los cimientos de la Comunidad Económica Europea y, después de Maastricht (1992), en la UE. Finalmente, en tercer lugar, el euro también es un mecanismo y símbolo de unión, internamente porque crea vínculos monetarios y, por lo tanto, sociales comunes, pero también hacia el exterior: el euro es una respuesta a la hegemonía (en ciertos casos predatoria) del dólar y de EEUU en el sistema monetario y en el orden político internacional (Otero-Iglesias, 2015a).

Es importante entender que desde el punto de vista del poder monetario, la creación del euro es una respuesta defensiva a las inestabilidades producidas por el derrumbe del sistema de Bretton Woods y el consecuente desanclaje con el patrón oro, los tipos de cambio fijos y el control del flujo de capitales. Al pertenecer a economías pequeñas y abiertas, los europeos continentales siempre se han mostrado escépticos con la visión anglosajona de la necesidad de tener tipos de cambio flotantes. Siempre se ha querido evitar movimientos bruscos y por eso se creó en los años 1970 la "serpiente en el túnel" y en los 80 el Sistema Monetario Europeo, ambos dominados por el marco alemán como ancla monetaria de referencia. El hecho de tener una política agraria común, cuyo presupuesto era, y es, compartido y, por lo tanto, necesitado de una unidad de cuenta estable, sólo

ha reforzado ese sentimiento. En definitiva, y metafóricamente hablando, frente al constante oleaje de un sistema monetario y financiero internacional cada vez más intenso y volátil, el euro significa la construcción de un barco más grande y más estable que pueda soportar mejor los posibles shocks, o incluso tsunamis, que puedan venir de la zona dólar.

Precisamente el dólar *shock* más grande de los últimos 80 años se produjo en septiembre de 2008 con la bancarrota del banco de inversiones norteamericano Lehman Brothers. Ese fue el momento en que el nuevo gran barco llamado “euro” se puso a prueba y donde se evidenciaron enormes lagunas en su construcción. Tal es así que su misma existencia sigue en duda, pese a los enormes esfuerzos que se han realizado desde 2008 y, sobre todo, desde 2010, cuando empezó la crisis griega, para tapar las fugas. ¿Serán esos arreglos suficientes para salvar el barco? ¿Conseguirá seguir a flote? Si la respuesta es no, ¿qué habría que arreglar o construir todavía para que el barco del euro pueda resistir las siguientes tormentas? Estas son preguntas muy importantes, pero para responderlas es importante saber primero qué es el dinero.

► 2. Diagnóstico: entender el euro desde dos concepciones opuestas

La teoría ortodoxa: uniones monetarias y zonas económicas óptimas

La ciencia económica siempre ha considerado que el mejor prisma para analizar la creación de monedas transnacionales era la teoría de las áreas monetarias óptimas. Ésta se centra en los factores de producción y en los ciclos económicos y establece que cuanto mayor convergencia y movimiento de capitales y de trabajadores haya entre diferentes regiones, más sentido tiene que éstas compartan una misma moneda. Esto llevó en los años 70 y 80 del siglo pasado a diferentes visiones sobre cuándo y cómo había que construir la UEM. El Bundesbank y mucha de la elite económica y política alemana consideró que la moneda única, al igual que sucedió con la unión de los estados alemanes en el siglo XIX, sería la culminación (*Krönungstheorie*, en alemán) de un proceso largo de convergencia económica, pero también política y cultural. Desde el punto de vista de los denominados “economistas” alemanes, los países que compartiesen el euro deberían también compartir una cultura de estabilidad de precios y presupuestos para que el experimento pudiese funcionar. Es decir, la futura unión tendría que sobrepasar lo económico y llegar a lo social y cultural.

La elite monetaria, económica y política francesa, sin embargo, tenía otra interpretación. Lo importante era reducir el poder económico de Alemania y el poder monetario del Bundesbank, con lo cual la prioridad en la construcción europea debía de ser la creación de la moneda única como paso previo para lograr

una mayor convergencia económica, política y cultural. Esta visión de los llamados “monetaristas” franceses la resumió bien Jacques Rueff ya en 1950 al indicar que *L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas*, es decir, Europa se hará por la moneda o no se hará. Y desde el punto de vista francés, la capital política de esta unión debería siempre ser París. Es ahí donde se tomarían las decisiones geoeconómicas y geoestratégicas.

Por lo tanto, a final de los años 80, cuando se estaba redactando el Informe Delors que después llevaría al euro, la elite monetaria francesa coincidía con la alemana en que los países que iban a confirmar la UEM no eran un área económica óptima, pero argumentaban que justamente la creación de la moneda única sería un catalizador de convergencia. Al no poder devaluar, y al atenerse al Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se añadiría al Tratado de Maastricht, los países más débiles emprenderían las reformas estructurales necesarias para aumentar su productividad y competitividad. Se produciría así una integración hacia un área monetaria óptima de manera endógena.

Justamente, eso mismo pareció darse la primera década del euro. Los países de la denominada periferia crecían más y sus rentas per cápita se acercaban a las de los países del centro. El barco del euro mostraba ser una construcción robusta y su solidez se veía reflejada en la apreciación frente al dólar. La moneda única se revalorizó casi un 100% de 2002 a 2008. Sin embargo, cuando estalló la crisis de las hipotecas basura en EEUU y se derrumbó Lehman Brothers y con él el sistema financiero norteamericano y del atlántico norte, las debilidades del euro se hicieron notar. Es en ese momento cuando ganaron credibilidad los economistas que habían sido críticos con la teoría de las áreas monetarias óptimas por ser demasiado economicista. Pronto la ciencia económica se dio cuenta que quizá el dinero no sea un medio de intercambio neutral tal y como aparece en los libros de texto. Como había mostrado Goodhart (1998) en un excelente artículo publicado un año antes del nacimiento del euro, hay dos interpretaciones de lo que es dinero, y si uno acepta la versión heterodoxa, entonces la teoría de las áreas monetarias óptimas tiene muchas limitaciones.

Esto se debe al hecho de que la teoría de las áreas monetarias óptimas emana de la interpretación tradicional u ortodoxa del origen del dinero. Según esta versión, que se remonta a Adam Smith, el dinero surge espontáneamente de la actividad mercantil (Ingham, 2004). La explicación del origen del dinero se podría resumir así: en algún momento indefinido de la historia, en una aldea imaginaria, los productores de bienes y servicios, y los mercaderes, se cansan del trueque y optan por usar una mercancía con valor intrínseco, divisible y no-percedera como medio de intercambio para facilitar la actividad económica. Históricamente, el oro y la plata han desarrollado esa función y es por eso que se conoce esta escuela de pensamiento como “la metalista”. De las tres funciones tradicionales del dinero, como medio de pago, unidad de cuenta y depósito de valor, la más importante es

la de medio de pago. El dinero en esta interpretación funciona igual que cualquier otra mercancía, es neutral y su valor está determinado por la ley de la oferta y la demanda. En esta concepción del dinero no aparece ni la política ni el poder.

► 3. La concepción heterodoxa: el dinero como poder

Sin embargo, existe una segunda escuela del dinero: la cartalista o heterodoxa. Según esta interpretación, el dinero no surge espontáneamente del comercio porque la función más importante del dinero no es la de medio de pago sino la de unidad de cuenta. Es la escala para medir valor y ésta históricamente siempre ha sido introducida o impuesta por un poder político para recaudar impuestos (Goodhart, 1998; Ingham, 2004). La poca evidencia prehistórica que tenemos sugiere que el cuento de la aldea de Adam Smith no se ha producido nunca. Más bien, se estima que el dinero surge en los imperios de Mesopotamia y Egipto allá por el 3000 antes de Cristo, cuando los emperadores empezaron a cobrar impuestos a sus sujetos sobre una escala de valor concreta. Eso no quiere decir que no ha habido monedas privadas a lo largo de la historia. Bitcoin puede considerarse como el último ejemplo. Pero en caso de impago, guerra o epidemia, normalmente el poder político soberano legítimo y con el monopolio del poder ha sido quien ha estabilizado las áreas monetarias (Martin, 2011).

El dinero es siempre deuda y, por lo tanto, es siempre una relación social entre un deudor y un acreedor y como toda relación social lleva necesariamente implícita una relación de poder. Esa relación de poder en tiempos modernos está mediada por el Estado, ya que es el agente más endeudado (emite deuda para construir infraestructura y proporcionar servicios públicos) y el mayor acreedor (recauda impuestos y lo seguirá haciendo en un futuro, si hace falta, con el uso legítimo y monopolístico de la violencia). Que hoy en día vivamos en un sistema monetario fiduciario, y no metálico, demuestra que la operatividad del dinero no está basada sobre una mercancía tangible con valor intrínseco sino sobre un elemento totalmente abstracto: la confianza. La confianza de que cierta comunidad política, es decir, el soberano que emite el dinero, va a devolver en bienes y servicios el valor que está estipulado en un billete de papel (la carta) que sirve para pagar impuestos (de ahí el nombre de cartalismo).

El problema justamente está en que el euro no está respaldado por un soberano europeo (Otero-Iglesias, 2015b). En la primera década de su existencia esto se vio como una ventaja. La historia está llena de soberanos que manipularon la producción del dinero para crear

El dinero es siempre deuda y, por lo tanto, es siempre una relación social entre un deudor y un acreedor que lleva implícita una relación de poder.

Hasta la crisis global la mayoría de los departamentos de económicas de las mejores universidades del mundo no estudiaban el sistema financiero.

inflación y así reducir sus deudas en términos reales. La despolitización del euro y la ortodoxia del Banco Central Europeo, heredada del Bundesbank, se veían como un factor de credibilidad y hacían la moneda europea muy atractiva como un depósito seguro de valor. Pero cuando llegó el *shock* o el tsunami de la crisis financiera global de 2008-2009 y empezó el pánico y la búsqueda de valores refugio, muchos inversores internacionales se empezaron a preguntar: ¿quién es el actor que va a estabilizar la situación en la zona euro? y ¿dónde está la autoridad política legítima que va a resolver la crisis griega y la irlandesa? Para este tipo de preguntas, la teoría de las áreas monetarias óptimas no tenía respuesta, por varias razones. Pero principalmente por su ortodoxia a la hora de entender los orígenes del dinero. Esta

teoría establece que en un área monetaria se tiene que tener un presupuesto federal para poder lidiar con *shocks* asimétricos porque la movilidad de los factores de producción nunca es perfecta, pero no explica por qué eso es así ni cómo debe lograrse. Como se ha comentado arriba, en la interpretación ortodoxa del dinero no cabe la política ni el poder.

Pero lo más grave es que, al igual que la ciencia económica en general, al no entender la ontología del dinero correctamente, esta teoría solo se centra en los factores de producción de la economía real, dejando de lado la esfera del crédito, es decir, las finanzas. Como se consideraba que el dinero es un elemento neutral, hasta la crisis financiera global la mayoría de los departamentos de económicas de las mejores universidades del mundo no estudiaban el sistema financiero. Eso lo hacía el departamento de finanzas y en muchos casos sólo en las escuelas de negocios. El análisis de la macroeconomía y de las finanzas internacionales se producía en silos independientes e incommunicados. Los macroeconomistas no se relacionaban con los estudiosos de las finanzas.

La crisis del euro que empezó con Grecia a finales de 2009 no se puede entender, sin embargo, sin analizar los flujos de crédito que se produjeron en la primera década de la moneda única. Al estallar la crisis, muchos economistas identificaron correctamente la divergencia creciente en las cuentas corrientes de los países del norte y del sur como uno de los factores que produjeron la crisis. Esto se produjo, en parte, por las divergencias en inflación y productividad, es decir, en los costes laborales unitarios, pero la otra cara de los desequilibrios por cuenta corriente son los desequilibrios en la cuenta de capitales (Jones, 2016). Si unos países importan mucho más de lo que exportan, alguien tiene que financiar esas compras. Y ese alguien fueron justamente los países acreedores del norte de la Unión.

Como se ha explicado antes, el dinero es una relación social entre acreedores y deudores, y consecuentemente conlleva siempre una relación de poder. Al mismo tiempo, dependiendo de la intensidad de la relación, ésta generará mayor fricción, pero también mayor interdependencia. Al fin y al cabo, donde hay un deudor irresponsable hay necesariamente un acreedor irresponsable. El euro ha creado este tipo de relación. Simplemente sucede que, por no analizar los canales de crédito, la teoría de las áreas monetarias óptimas no ha sabido identificarla. Por un lado, no ha entendido que ese mismo crédito estaba alimentando los desequilibrios macroeconómicos que llevaron a la crisis y, por otro, tampoco se ha dado cuenta que justamente esa interdependencia crediticia iba a ser la que haría que el centro de la Unión rescataría a la periferia, a pesar de ir en contra del espíritu (y, para muchos, la letra) del Tratado de Maastricht (Otero-Iglesias, 2015b).

Alemania y Francia no aceptaron rescatar a Grecia, Irlanda y Portugal, y sobre todo después a España, sólo por solidaridad, sino más bien porque si no lo hacían sus bancos irían a la quiebra. Es por eso mismo que la literatura que ha estudiado el lado social del dinero considera que una moneda compartida es como una lengua común (Helleiner, 1998). Sus usuarios, da igual que sean deudores o acreedores, viven una serie de fenómenos monetarios de manera conjunta que crean tensión y desavenencias, pero también lazos y comunidad. Todavía más si esa misma moneda es atacada desde fuera, como ha sucedido en los últimos años, sobre todo desde el mundo anglosajón, que ha anunciado el hundimiento del barco del euro desde casi el primer día (Jonung y Drea, 2009; Otero-Iglesias, 2017a).

En definitiva, al considerar el dinero como un elemento neutral que no influye a largo plazo en el devenir de la economía real, la teoría de las áreas monetarias óptimas nunca se paró en analizar la importancia del sistema crediticio y por eso tampoco alertó de la necesidad de una unión bancaria. Ese reconocimiento sólo llegó cuando muchos analistas, inversores y políticos descubrieron que el Banco Central Europeo era el prestamista de última instancia para los bancos comerciales, pero no para los soberanos, y cuando se hizo evidente que se estaba formando un bucle diabólico entre los cada vez más débiles bancos nacionales y los Estados de la periferia de la UEM (De Grauwe, 2011). Eso es ciertamente problemático, porque como se ha indicado antes, históricamente es el soberano a través del control o la colaboración con el banco central el que estabiliza el sistema monetario y crediticio en caso de una crisis sistémica. Pronto los europeos descubrieron que la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra estaban realizando una expansión cuantitativa (QE, por sus siglas en inglés), que no es otra cosa que financiar directamente el gasto público del Gobierno, mientras que el BCE lo tenía prohibido por Maastricht. Para salvar esa barrera legal, al BCE no le

La pregunta es: ¿Puede haber una unión bancaria sin una unión fiscal? Si uno entiende el dinero desde el cartalismo, no.

Si se quiere tener una unión monetaria estable, tiene que haber una cierta convergencia y eso implica realizar reformas macroeconómicas concretas.

quedó otro remedio que intervenir en los mercados secundarios de deuda soberana, pero justamente eso sólo aumentaba el bucle. Los bancos nacionales compraban cada vez más deuda soberana y se la vendían al BCE.

Finalmente, la lógica del dinero imperó. Si hay actividad crediticia –sobre todo bancaria–, transnacional, tiene que haber regulación y supervisión bancaria transnacional. O sea, la unión monetaria necesita una unión bancaria. Y entonces la pregunta es: ¿puede haber una unión bancaria sin una unión fiscal? Si uno entiende el dinero desde el cartalismo, no. Así como a nivel nacional hubo que rescatar en 2008 y 2009 los bancos norteamericanos, británicos, alemanes, etc., con dinero del contribuyente porque la crisis era sistémica, lo mismo ocurrirá a nivel europeo en la

próxima crisis sistémica, que seguro que la habrá. Es por eso que se necesitaría también una unión fiscal con un presupuesto federal. Ahí entraríamos ya en el debate sobre la necesidad de una unión de transferencias. En principio sí, pero lo ideal sería que las transferencias intra-regionales fuesen las mínimas posibles. ¿Cómo se logra eso? Es en este punto donde aparece también la necesidad de una unión económica (véase el siguiente Capítulo de este informe). Si se quiere tener una unión monetaria estable, tiene que haber una cierta convergencia y eso implica realizar reformas macroeconómicas concretas. Reformas que no necesariamente tienen que centrarse solo en una mayor flexibilidad y liberalización en el mercado laboral y en un aumento de la edad de jubilación, sino también en una mejor formación educativa y continua, una política de innovación y una mayor transparencia y meritocracia en las administraciones públicas.

Sin embargo, la pregunta más importante es la siguiente: ¿se puede construir una unión monetaria, bancaria, económica y fiscal sin una unión política? De nuevo, la ontología del dinero tal como la entiende la escuela cartalista diría que no. ¿Qué legitimidad tienen los altos funcionarios del BCE como supervisor único de la unión bancaria para cerrar un banco como Société Générale? ¿Qué legitimidad tiene Dijsselbloem, presidente del Eurogrupo, para decirle a España como tiene que diseñar las políticas activas de empleo? ¿Qué legitimidad tiene Wolfgang Schäuble, ministro de Finanzas de Alemania, para decidir si se financia de los bolsillos de los contribuyentes de todos los Estados miembros de la UEM el cuarto rescate para Grecia? ¿Qué legitimidad tiene la canciller Angela Merkel para decidir si Grecia se queda o se va del euro? Muy poca. La historia del dinero desde hace 5.000 años es muy terca en este sentido. Las uniones monetarias no sobreviven sin una autoridad política legítima, es decir, un soberano, que las pueda sustentar, estabilizar y defender (véase el Capítulo sobre defensa común en este informe). Por lo tanto, la unión política también es necesaria.

► 4. Lo que queda por hacer

Desde el año 2010, cuando Grecia dejó de conseguir financiación de los mercados internacionales, los líderes de los países que forman la zona euro lograron importantes avances en la construcción de una unión monetaria coherente con la teoría cartalista descrita en la sección anterior. Se ha entendido, y así está detallado en los informes de los cuatro (Van Rompuy, 2012) y cinco (Juncker, 2015) presidentes de la Unión, que hay que lograr una mayor integración fiscal, bancaria, económica y política para tener un euro más estable. La dirección, por lo tanto, es la correcta. En cierto sentido, se ha mejorado la unión monetaria al tener un Banco Central Europeo que no tiene miedo de comprar deuda soberana en los mercados secundarios si su objetivo de inflación así lo requiere o si la irreversibilidad del euro está en entredicho; por lo tanto, se puede decir que se ha convertido en un prestamista de última instancia para los soberanos de manera indirecta. En la unión fiscal se ha creado el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), con una capacidad de 500.000 millones, y se ha reforzado la supervisión y disciplina presupuestaria con el *two pack*, el *six pack*, el Pacto Fiscal y el Semestre Europeo. En la unión bancaria, ya están en marcha el mecanismo de supervisión único y el mecanismo y el consejo de resolución bancaria. La reciente resolución del Banco Popular es un ejemplo de la efectividad de estos organismos.

Sin embargo, hay un consenso en que todo esto no es suficiente. En su último papel de reflexión sobre cómo profundizar en la UEM, la Comisión Europea exhorta a los líderes de los países de la zona euro a completar la unión bancaria con el diseño de un plan para resolver los préstamos no productivos, la creación de un seguro de depósitos europeo, un activo soberano exento de riesgos que pueda competir con el bono soberano estadounidense, la unión de mercados de capitales y, si todo eso se lograra, un mecanismo de resolución de deuda soberana, lo que implicaría que la deuda de los países con menor nota crediticia ya no sería de riesgo cero. El principio básico de las propuestas de la Comisión es mutualizar y reducir riesgos al mismo tiempo, pero para ello hay que ponerse de acuerdo en la secuencia de las reformas y por ahora no hay un consenso. Los países acreedores quieren que se reduzcan los riesgos primero, y después mutualizar los riesgos futuros, mientras que los países deudores alegan que no se pueden reducir riesgos si no hay cierta mutualización paralela. En EEUU, por ejemplo, los estados pueden ir a la quiebra, pero también es verdad que hay un presupuesto federal que se encarga de cubrir los costes del subsidio de desempleo y la seguridad social, con lo cual hay mecanismos contracíclicos potentes que alivian la crisis del estado en quiebra.

El principio de las propuestas de la Comisión es mutualizar y reducir riesgos al mismo tiempo, pero para ello hay que ponerse de acuerdo en la secuencia de reformas.

La pata de la unión política es la menos desarrollada tanto en el papel de reflexión de la Comisión de 2017 como en los informes de los cuatro y cinco presidentes anteriores.

Es justamente por eso que la Comisión aboga por construir un mecanismo fiscal de estabilización, bien sea a través de un fondo de inversión europea, bien con un mecanismo europeo de re-seguro de subsidios de desempleo, con la posibilidad incluso de crear un tesoro de la zona euro de aquí al año 2025. Lógicamente, eso implicaría muchas cosas que demuestran de nuevo que la UEM no es un ámbito de las políticas de la UE cualquiera, sino más bien el pilar fundamental del proyecto de integración europea que corta a través de amplias capas de la soberanía de los países que forman la unión monetaria. Si la Comisión Europea quiere reforzar el semestre europeo vinculando la realización de reformas estructurales con las ayudas de convergencia y cohesión, propone crear un activo de deuda soberana de la zona euro, crear

un tesoro de la zona euro e integrar la representación internacional de la zona euro, por ejemplo, en el FMI en una silla única, está demandando un grado de integración de soberanía que requiere necesariamente de un proceso paralelo de legitimación y control democrático a escala europea. La Comisión lo reconoce así en su papel, pero justamente la pata de unión política es la menos desarrollada tanto en el papel de reflexión de la Comisión de 2017 como en los informes de los cuatro y cinco presidentes anteriores.

Es ahí donde radica el problema. Desde 2012 numerosos *think-tanks* europeos, incluido el Real Instituto Elcano (Pickford et al., 2014), han propuesto soluciones para profundizar en la UEM. En líneas generales, hay un consenso de que hay que completar la unión bancaria y avanzar en la unión fiscal y económica y legitimar democráticamente este proceso. Pero desde que en 2012 Mario Draghi pronunciase las mágicas palabras de que el BCE iba a hacer todo lo necesario (dentro de su mandato) para salvar al euro y la canciller alemana Angela Merkel, con el peso del contribuyente alemán, lo respaldó en su estrategia, se han producido muy pocos avances. Desde la lógica cartalista, este *impasse* es comprensible. En cierto sentido, la UEM ha llegado a un punto en que la unión bancaria, financiera, fiscal y económica no pueden avanzar más si no hay más unión política. Por eso mismo, la secuencia propuesta por la Comisión en el papel de reflexión de 2017 no parece la más adecuada. La historia demuestra que las uniones bancarias no funcionan sin uniones fiscales y que las uniones de mercados de capitales –y lo mismo vale para el mercado único de servicios, energía y de defensa (de ahí que la gobernanza del euro sea tan multidisciplinar)– no son eficientes si no hay previamente un grado de integración política importante (Egan, 2014).

La unión bancaria es un buen ejemplo. Después de la inestabilidad vivida tras la crisis global de 2008-2009 y la crisis griega de 2010 a 2012, se han construido las instituciones necesarias para tener una unión bancaria. Eso ha sido todo un logro. Sin embargo, sobre el terreno el grado de interdependencia crediticia es mucho menor hoy (en 2017) que en 2010. Por la crisis, y la falta de confianza y los temores de una posible ruptura del euro, en los últimos años se ha producido un proceso de re-nacionalización de la actividad bancaria y crediticia en la zona euro. Eso es preocupante porque, como se ha comentado más arriba, justamente fue esa interdependencia la que ha evitado la ruptura de la UEM. Pero como se ha explicado, la actividad transfronteriza y, sobre todo, la compra de bancos de un país por bancos de otro país de la UEM, lo que generaría bancos no españoles, italianos, franceses o alemanes, sino bancos europeos, sólo se producirá si hay una mayor integración fiscal, institucional, jurídica y, por ende, política, que genere la suficiente confianza entre los agentes económicos.

Lógicamente, esa unión política no se va a crear de la noche a la mañana. Se necesitan muchos pequeños pasos. Pero justamente es importante saber qué pasos hay que dar en estos momentos. Poner los esfuerzos en la creación de un activo soberano europeo sin riesgos (aunque sea sintético), parece no ser la mejor opción. Desde el punto de vista cartalista, esa opción está descartada porque antes se necesitaría crear un soberano europeo y, desde el punto de vista práctico, Alemania siempre lo va a rechazar porque se ve como eurobonos. Ahora mismo los esfuerzos tienen que estar en converger (tema que se tratará en el siguiente Capítulo de este informe) y para ello hay que crear una dinámica positiva según la cual los países que tienen que hacer reformas estructurales las hagan porque están convencidos de que tienen que hacerlas y que reciban a cambio ayudas financieras porque sus socios tienen la certeza de que se han implementado. Sin embargo, esas reformas no pueden ser impuestas por el Eurogrupo, el MEDE o la *Troika* (ahora llamada "Las Instituciones"). Necesitan de una legitimación democrática mayor y, en este sentido, sería bueno o bien crear un parlamento de la zona euro, o una comisión para la zona euro en el Parlamento Europeo que ratifique esas reformas (un asunto que se desarrollará en el capítulo institucional de este informe).

► 5. Conclusión: la utopía de la unión política

Pese a las críticas y al malestar de un porcentaje importante de la población, si uno echa la vista atrás puede ver que los países de la UEM han hecho grandes esfuerzos para parchear las lagunas del barco del euro. En política fiscal se ha cruzado el Rubicón. Alemania ha cedido y aceptado la creación del MEDE, que posiblemente se convierta en el Fondo Monetario Europeo, y que tiene una capacidad de préstamo de hasta 500.000 millones de euros y unos mecanismos de control de reformas bastante eficientes. Así lo demuestran los exitosos rescates en Irlanda,

Portugal, España y Chipre, siendo Grecia la excepción que confirma la norma. En política monetaria, el BCE ha dejado atrás su ortodoxia y ha sido innovador en sus políticas de liquidez, estratégico en su relación política con los Estados miembros, y hasta ha logrado convertirse *de facto* en prestamista de última instancia para los soberanos, aunque sea indirectamente. Quizá el cambio más significativo es que el BCE ha pasado muchas políticas, como el OMT o la expansión cuantitativa (QE) sin el apoyo del Bundesbank, demostrando que aunque se ha construido con el mismo molde que el banco central alemán, ha desarrollado una metamorfosis propia a lo largo de la crisis.

Está claro que el BCE ha ganado en reputación. Aun siendo una institución muy joven, con menos de 20 años de experiencia, ya ha superado una crisis de envergadura con buena nota. Al hacerlo ha demostrado que, para problemas de magnitud transnacional, Europa necesita instituciones transnacionales con la capacidad de obrar velando por el interés común. Frente al fracaso relativo del intergubernamentalismo (irremediabilmente dominado por Alemania), el BCE ha enseñado que el federalismo puede ser más eficaz. Tal es así que los gobernantes nacionales han aceptado la creación de una unión bancaria europea, con el BCE como supervisor único. De nuevo, frente a las adversidades, los líderes europeos han decidido que la solución es “más Europa”. No sólo a nivel bancario sino incluso en el fiscal, con la aprobación del semestre europeo y el pacto fiscal que consagra la estabilidad presupuestaria. En todo este drama de cómo superar la crisis, la negociación y el compromiso entre Francia y Alemania, los protagonistas absolutos, ha sido determinante. Por supuesto, Italia y España han tenido papeles importantes e incluso los más pequeños han tenido su momento de gloria o fracaso (piénsese en Finlandia, Eslovaquia y Grecia con sus dos *Grexits* en 2012 y 2015), pero el tándem franco-alemán ha decidido las cuestiones principales repartiéndose, como casi siempre, los trofeos. Francia ha logrado el MEDE y la unión bancaria. Alemania el pacto fiscal y un mayor poder institucional. Pocas cosas se aprueban hoy en Europa sin el beneplácito de Berlín.

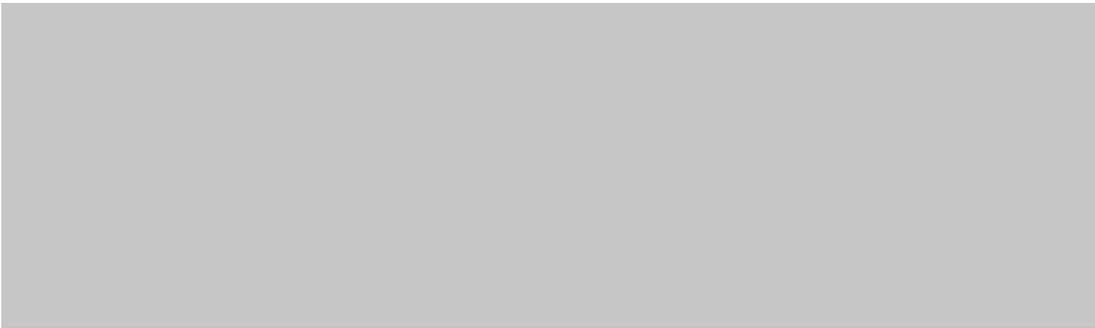
Frente al fracaso relativo del intergubernamentalismo (irremediabilmente dominado por Alemania), el BCE ha enseñado que el federalismo puede ser más eficaz.

Sin embargo, desde la teoría cartalista del dinero, todavía hay mucho que hacer para arreglar del todo el barco del euro. Para salvar la moneda única, los líderes europeos han cedido enormes dosis de soberanía. La supervisión bancaria única, el semestre europeo y *la troika* son los ejemplos más significativos, pero ese “federalismo ejecutivo” tecnócrata dominado por Alemania (y que puede desembocar en un Fondo Monetario Europeo sin control democrático) ha encontrado mucho rechazo porque no tiene la legitimidad necesaria para

sostenerse por sí mismo. Los ciudadanos perciben los palos federales, pero no pueden disfrutar de las zanahorias paneuropeas. Afortunadamente, el auge de políticos antieuropeos o críticos con la UE, como Marine Le Pen y Geert Wilders en la derecha, y Pablo Iglesias y Beppe Grillo en la izquierda, han encendido las luces de alarma en Bruselas. El Plan Juncker para la inversión, el crecimiento y el empleo es una primera reacción. Pero por sí solo no será suficiente. En un entorno internacional cada vez más proteccionista y nacionalista y con un presidente norteamericano como Donald Trump en la Casa Blanca y una negociación de *Brexit* compleja que afrontar, en la próxima década la UE va a tener que decidir si opta por la opción nativista de vuelta al Estado nación, y eso significaría el hundimiento del barco del euro, o si por el contrario opta por el camino cosmopolita y europeísta, creando un soberano europeo construido sobre las identidades nacionales que componen la zona euro.

El desafío es mayúsculo, pero no imposible de lograr. El dinero es lo que tiene, pues el enfrentar deudor con acreedor puede desunir, pero también crear una interdependencia con la capacidad de unir. Nunca se sabe. Pese a las adversidades, quizá la UE reviva el espíritu del Sacro Imperio Romano Germánico y se convierta en una unión política transnacional fragmentada hacia dentro (por lo tanto, lejos de convertirse en los Estados Unidos de Europa) pero unida hacia fuera y con la capacidad de recaudar impuestos para enfrentarse a las tormentas externas. Si logra eso, cumpliría con las premisas cartalistas del dinero y el barco del euro sellaría sus grietas. Eso sí, quizá para conseguir eso primero tiene que haber un consenso entre los economistas sobre el origen ontológico del dinero. Si eso se produjese, a lo mejor sería mucho más fácil para los políticos explicar a sus conciudadanos por qué hay que profundizar en la UEM.

LUCHAR CONTRA LA
DESIGUALDAD Y RECUPERAR
LA CONVERGENCIA



LUCHAR CONTRA LA DESIGUALDAD Y RECUPERAR LA CONVERGENCIA

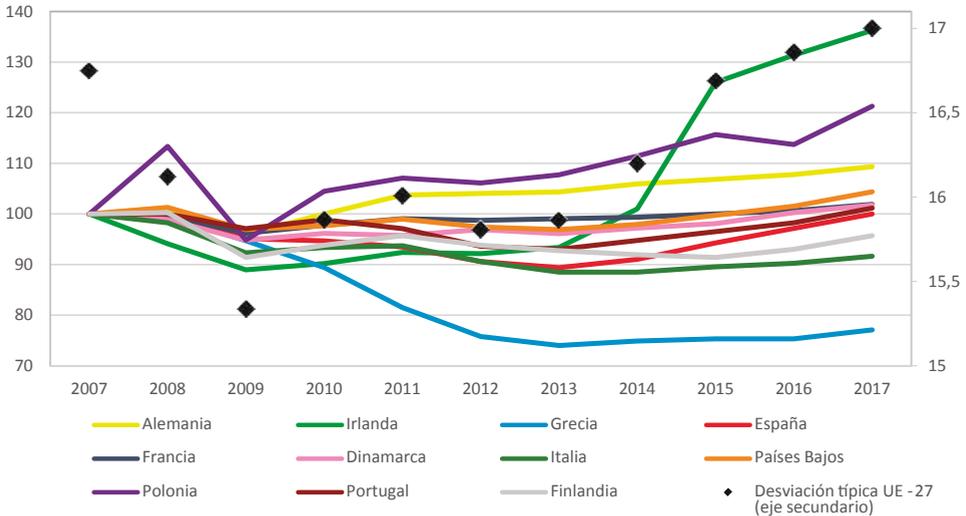
Andrés Ortega y Federico Steinberg

► 1. Introducción

A pesar de la aceleración del crecimiento económico que los países de la UE han experimentado en los últimos años, la resaca de la crisis financiera global (2008-2010) y de la crisis del euro (2010-2013) está pesando como una losa sobre las expectativas de muchos ciudadanos europeos. La UE, con una población crecientemente envejecida y muy endeudada, asiste a la recuperación más lenta y menos intensa de las últimas décadas. Esta dinámica hace difícil la reducción de la desigualdad en los países en los que ésta ha crecido más durante la crisis al tiempo que acentúa la divergencia entre los distintos Estados miembros, creando un preocupante cisma entre el centro y la periferia que, aun teniendo expresiones más suaves que durante las crisis del euro, todavía está lejos de haberse superado.

Los problemas de creciente desigualdad entre ciudadanos, bajo crecimiento y divergencia entre países y regiones de la UE vienen de lejos, pero se han acentuado en los últimos años (véase el Gráfico 1). Los rápidos y profundos cambios tecnológicos, la globalización económica, la gran recesión y las políticas económicas aplicadas por la mayoría de los países de la UE (y, sobre todo, por los miembros de la Unión Monetaria) a raíz de la crisis griega que comenzó en 2009, han llevado al estancamiento de los salarios, a la concentración del ingreso entre los más ricos, a un aumento del desempleo juvenil y de larga duración, a un creciente empobrecimiento de las clases medias tradicionales y a nuevas formas de pobreza y exclusión social en toda la UE, particularmente en los países mediterráneos. Asimismo, una vez superado lo peor de la crisis financiera, está siendo difícil que se ponga en marcha un proceso de convergencia real entre las distintas economías como el que se diera en otros momentos de la integración y que tanto contribuyó a legitimar la UE ante los ciudadanos.

Gráfico 1. PIB *per cápita* real a precios de 2010 (2007 = 100), países seleccionados



Datos de 2017 provisionales (actualizados a noviembre)
Fuente: AMECO

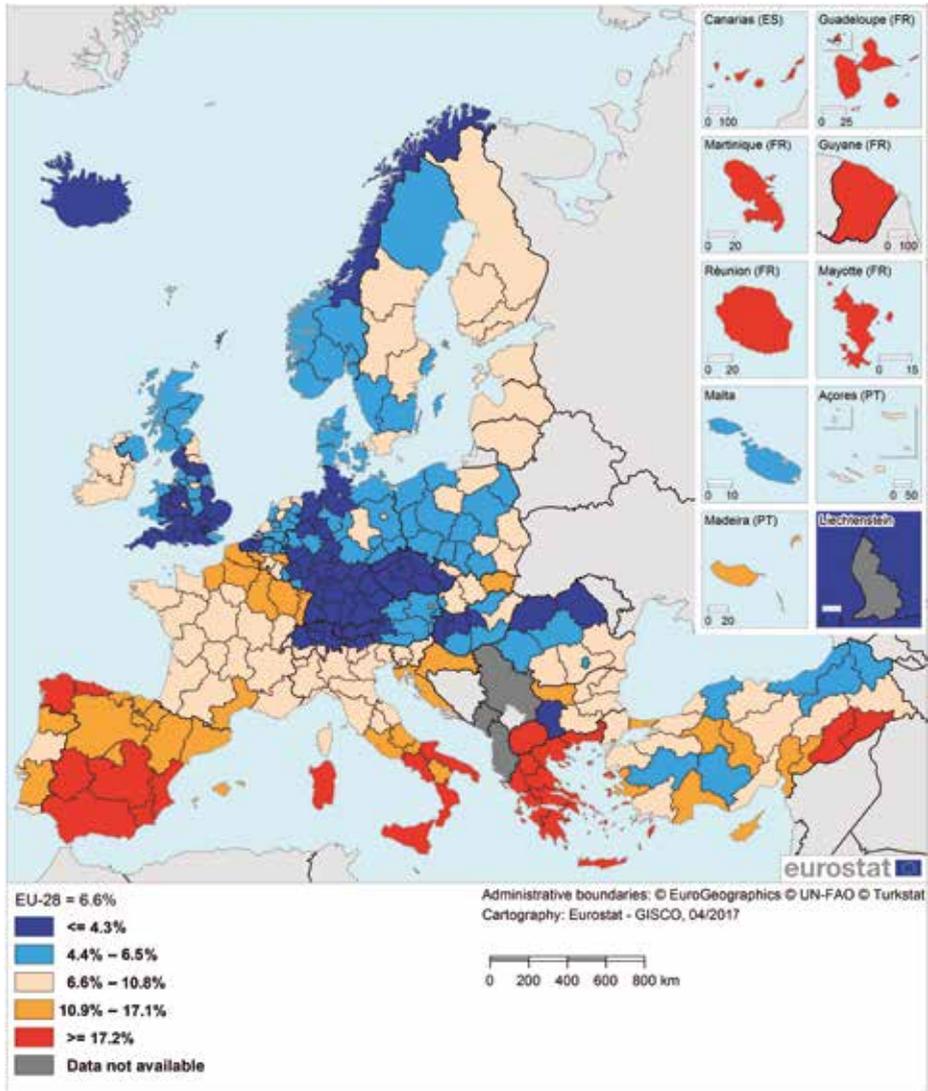
El crecimiento ha vuelto, pero es cada vez menos inclusivo y está dejando cada vez a más europeos (tanto del norte como del sur) en la cuneta. Además, la calidad de los empleos disponibles ha disminuido incluso en los países con mercados laborales eficientes y bajo nivel de desocupación y los “trabajadores pobres” han aparecido como una categoría social nueva en la europea post crisis. Como consecuencia, aunque existen diferencias entre países, cada vez más europeos sienten que sus hijos vivirán peor que ellos, que tendrán menos oportunidades y que contarán con menores niveles de protección social (Pew Research Center, 2015).

Todo ello está dando al traste con la poderosa idea de progreso continuado que los europeos han dado por sentada desde mediados del siglo pasado y que, en muchos países (sobre todo del sur y en menor medida del este), ha estado asociada al proyecto e integración europea. Este pesimismo coincide, además, con una creciente sensación de frustración por la pérdida de peso e influencia de Europa en el mundo, un fenómeno que muchos ciudadanos ven como cada vez más inevitable y que los hace sentirse más vulnerables.

En este contexto, muchos europeos consideran que la UE, lejos de protegerlos contra estas tendencias globales, contribuye a exacerbarlas, amplificando sus efectos adversos en vez de atenuarlos. La UE, señala la propia Comisión Europea en su documento de reflexión sobre la globalización (Comisión Europea, 2017b), es percibida como parte del problema y no de la solución (véase el Capítulo 2 de este informe). Un claro ejemplo es la percepción de que los nuevos acuerdos comerciales que la UE está negociando o ha cerrado, especialmente el TTIP con EEUU –si es que su suerte se recupera– o el CETA con Canadá, serán un caballo de Troya del neoliberalismo y conducirán a una mayor concentración de riqueza entre los más pudientes. Otro ejemplo es la brecha de innovación persistente que está creando divisiones agudas entre los mercados de trabajo, separándolos a lo largo de líneas nacionales y subnacionales, sin que las instituciones europeas estén haciendo lo suficiente para remediarlo. Así, según constata Eurofound (2017) la movilidad social se ha reducido y amplios sectores de la población perciben la movilidad geográfica dentro de la UE como una amenaza y no como una oportunidad.

En suma, existe una creciente sensación de que ni la UE ni sus Estados miembros están haciendo lo suficiente para proteger y compensar a los perdedores de la globalización y la digitalización, por lo que cada vez más ciudadanos se sienten incapaces de hacer frente a los retos del siglo XXI. Así, habría llegado una era de expectativas limitadas, creciente inseguridad económica y declive geopolítico de los países europeos, que alimenta una creciente sensación de vulnerabilidad y una peligrosa ansiedad sobre el futuro, que está dando lugar a una reacción contra la globalización y la democracia representativa en general y contra la UE en particular.

Mapa. Tasa de desempleo, 2016



Fuente: Eurostat, 2017.

Si no se toman medidas urgentes para proteger a las clases medias y bajas de las sociedades europeas, recuperar la convergencia económica (y aumentar la tecnológica) y reconducir el relato sobre el impacto de la globalización y la tecnología en los ciudadanos, el aumento de los movimientos populistas, anti-europeos y antidemocráticos seguirá creciendo. Como es natural, las políticas públicas necesarias para hacer frente a estos retos deben instrumentarse sobre todo al nivel nacional porque, en ausencia de una auténtica unión fiscal y política en la UE (véase el Capítulo 3 de este informe), la mayor parte de la capacidad de ingresos y gastos, así como las competencias para regular el mercado laboral y la mayoría de las políticas sociales, siguen estando en manos de los Estados miembros. Sin embargo, es cada vez más importante diseñar políticas al nivel europeo que complementen y potencien a las que puedan poner en marcha los Estados miembros en estas materias. La UE es un espacio diverso y complejo, por lo que eliminar las desigualdades o aspirar a una convergencia económica absoluta entre regiones no es ni deseable ni viable, pero una región tan rica y próspera como la UE sí que debe aspirar a cubrir un mínimo de necesidades para todos sus ciudadanos y, sobre todo, a establecer políticas que aseguren la igualdad de oportunidades y promuevan la movilidad social como lo han hecho en el pasado.

En este capítulo, tras realizar un breve diagnóstico de la situación, planteamos por qué la UE debería mejorar sus políticas para promover un crecimiento más inclusivo, luchar más explícitamente contra la desigualdad e intentar recuperar la convergencia, sobre todo norte-sur. Más allá de que estas medidas sean necesarias en un área económicamente tan integrada (y esenciales en la zona euro, donde las políticas de unos Estados miembros tienen fuertes externalidades sobre las de otros), consideramos que son imprescindibles para legitimar el proyecto europeo a largo plazo y hacer frente al euro-escepticismo.

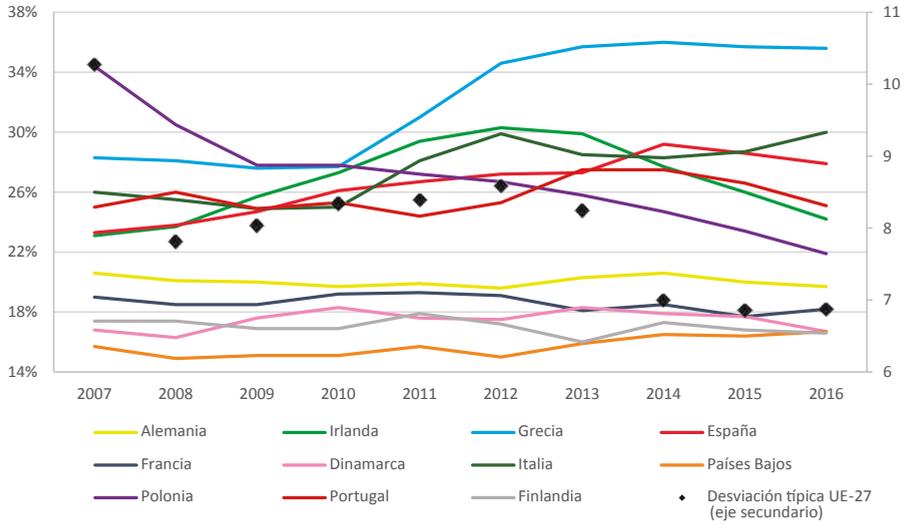
▶ 2. Diagnóstico

2.1. Un descontento multi-causal

Las causas del descontento con la UE son múltiples. Por una parte, crecientes grupos de población equiparan el proceso de integración europea con el de inserción de sus países en la economía mundial, y expresan una creciente sensación de que esta integración no les ha beneficiado. Así, como han demostrado los trabajos sobre desigualdad global de Milanovic (2016), quienes menos se han beneficiado de la globalización serían precisamente los trabajadores poco cualificados de los países occidentales (y muy especialmente los europeos) que no se están pudiendo adaptar a la nueva realidad económica y tecnológica global y que, al perder sus empleos por la deslocalización y la competencia de los productos de países con salarios bajos y ver cómo el Estado del Bienestar no les ayuda lo suficiente, optan por dar su apoyo a quienes prometen protegerlos cerrando las fronteras y destruyendo la UE.

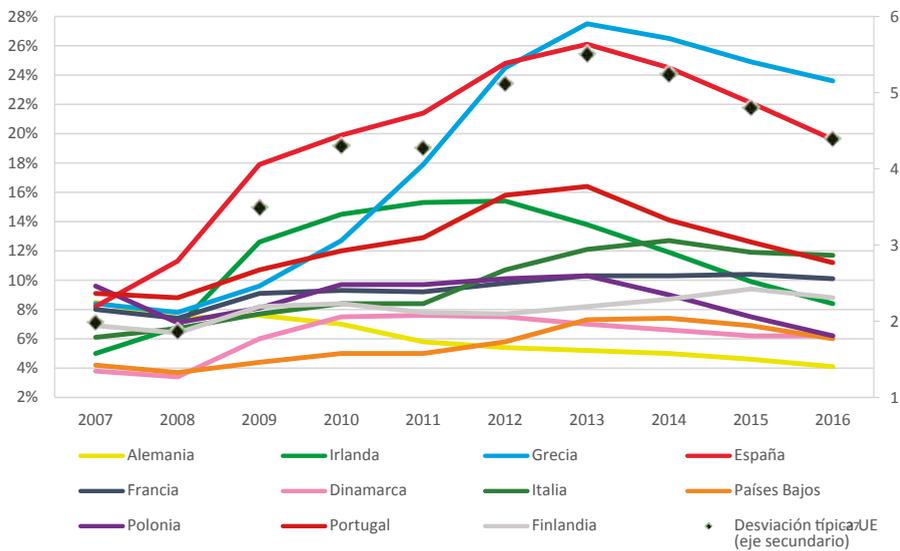
El declive de las clases medias europeas no es sólo una percepción. Los datos lo corroboran. Así, en un reciente estudio, la consultora Mckinsey mostraba que entre 2005 y 2014 la renta real en los países avanzados se había estancado o había caído para más del 65% de los hogares, unos 540 millones de personas, afectando especialmente a Italia, EEUU, el Reino Unido, los Países Bajos y Francia (Mckinsey, 2016). Existe un debate sobre si este estancamiento de los salarios está causado en mayor medida por la automatización o por el comercio internacional (y más bien parecería que la primera causa tiene más peso que la segunda), pero lo cierto es que esta realidad afecta negativamente a las expectativas de cada vez más europeos. Asimismo, en un reciente estudio del *think-tank* Bruegel sobre convergencia y desigualdad (Bruegel, 2016), se demostraba cómo el crecimiento en la UE estaba siendo cada vez menos inclusivo. Así, desde 2008 cada vez más europeos (sobre todo en el sur, aunque no solamente) habrían sufrido crecientes tasas de desempleo, pobreza y exclusión (en particular medido por el número de niños en hogares sin ingresos), la desigualdad (que todavía es baja si se compara con los estándares nacionales) se habría incrementado, la brecha inter-generacional habría aumentado y la movilidad social se habría reducido. Al mismo tiempo, el elevado desempleo (sobre todo juvenil y de larga duración) estaría afectando sobre todo a los países del sur de la Unión. Como resultado, las economías de la UE estarían divergiendo en términos sociales y la polarización entre el norte y el sur iría en aumento (véanse los Gráficos 1, 2, 3 y 4).

Gráfico 2. Población en riesgo de pobreza o exclusión social, países seleccionados, 2007-2015



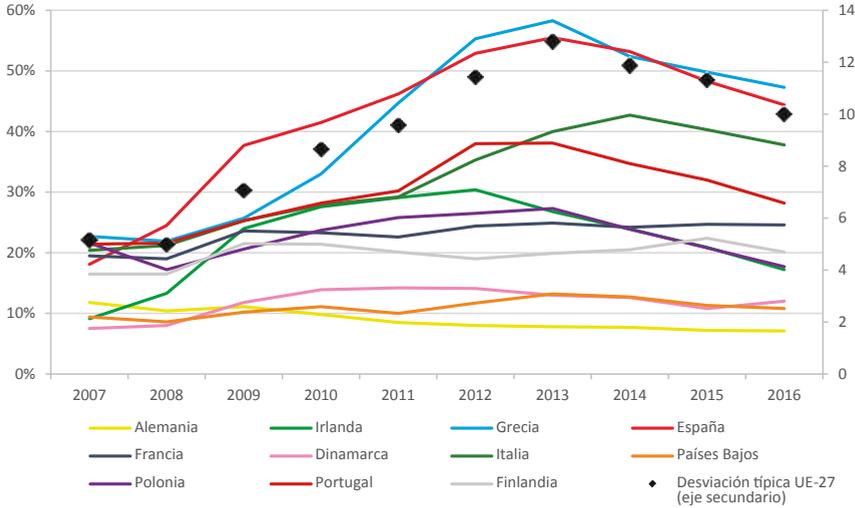
Fuente: Eurostat (2017).

Gráfico 3. Tasa de paro, países seleccionados, 2007-2016



Fuente: Eurostat.

Gráfico 4. Tasa de paro juvenil, países seleccionados, 2007-2016



Fuente: Eurostat.

El rechazo a la globalización y la UE y la frustración ante el declive económico de occidente se combina en muchas sociedades europeas con un creciente descontento con la inmigración, temor ante el impacto del cambio tecnológico, dudas sobre la sostenibilidad del Estado del Bienestar y cada vez más desconfianza en la democracia representativa (que parece haber quedado secuestrada por las elites tecnocráticas de Bruselas, véase el Capítulo 2). Todo ello genera un peligroso cóctel que lleva a cada vez más ciudadanos a cuestionarse la utilidad de la UE para responder a sus preocupaciones, que requieren respuestas. Mirar hacia otro lado, como se ha hecho en el pasado, es una receta para el fracaso.

2.2. Hacia una dimensión social más ambiciosa en la UE

Como subraya el documento de reflexión sobre el pilar social de la Unión (Comisión Europea, 2017b), el proceso de construcción europea siempre ha tenido una dimensión social que ha ayudado a la convergencia económica entre regiones. Por una parte, la mayoría de sus Estados miembros originarios eran y siguen siendo algunos de los países más ricos e igualitarios del planeta. Por otra, los países que se han ido incorporando al proyecto han disfrutado de transferencias a través de los fondos estructurales y de cohesión, que les han ayudado (aunque de forma desigual) a elevar el nivel de prosperidad de sus ciudadanos y a lograr converger

con el centro en un gran número de indicadores socio-económicos, sobre todo hasta la crisis que estalló en 2008. Sin embargo, en los últimos años, en los que la UE ha estado centrada sobre todo en afrontar la crisis económica y evitar el colapso de la Unión Monetaria (que bien habría podido llevar al colapso de la propia UE), se ha dejado de prestar atención a la idea de convergencia económica y social entre países y regiones, y se ha mirado hacia otro lado ante el aumento de la desigualdad económica entre ciudadanos. Si bien es hasta cierto punto comprensible que durante los peores años de la crisis se haya puesto el énfasis en la estabilidad macroeconómica, las reformas estructurales y el cumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria, ha llegado la hora de volver a poner la reducción de la desigualdad y la recuperación de la convergencia económica real (y no solo nominal) en el centro del debate europeo.

Construir una Europa social y promover la convergencia económica territorial es una de las mejores fórmulas para aumentar la legitimidad de la integración a ojos de sus ciudadanos.

Y la justificación para hacerlo debe responder tanto a consideraciones normativas como al pragmatismo político. La convergencia económica y social estaba, y debe seguir estando, en la base de la construcción europea, como bien reclamaba la Declaración con ocasión de la celebración del 60 aniversario del Tratado de Roma, y ha vuelto a hacerlo la Comisión Europea en sus reflexiones sobre la UEM (Comisión Europea, 2017d). Sin convergencia no hay resiliencia de la UE ni legitimidad a largo plazo del proyecto. Guarda una relación con la desigualdad en el seno de la UE, en este caso geográfica, y puede repercutir sobre la desigualdad social a escala de la UE y también nacional. Así, en un contexto en el que se debe reforzar el contenido del concepto de ciudadanía europea, no puede resultar aceptable que ningún ciudadano de la Unión caiga por debajo de ciertos umbrales de bienestar socio-económico. Aun aceptando que los distintos Estados miembros tienen niveles de renta *per cápita* distintos, estructuras económicas diferentes que generan distribuciones de la renta dispares y gobiernos con mandatos electorales diversos en términos de redistribución, es exigible que todo ciudadano de la UE disfrute de las mismas oportunidades y tenga ciertas necesidades cubiertas, del mismo modo que disfruta de libertades políticas independientemente del lugar de la Unión en el que resida.

Pero más allá de esta justificación normativa, construir una Europa social y promover la convergencia económica entre regiones y países es una de las mejores fórmulas para aumentar la legitimidad del proceso de integración a ojos de sus ciudadanos. El aumento de la desigualdad (sobre todo desde niveles bajos), la persistencia del desempleo (sobre todo el juvenil y el de larga duración) y la

Crear círculos virtuosos en los que las reformas internas y los apoyos externos se retroalimenten debería ser el objetivo a alcanzar.

falta de oportunidades económicas que permitan un nivel aceptable de movilidad social son elementos que minan la cohesión social, aumentan la desconfianza y pueden reducir el crecimiento de la economía a medio y largo plazo y, con ella, la convergencia entre las distintas regiones de la UE, sobre todo entre el sur (más pobre, desigual y empobrecido) y el norte. Asimismo, como se ha explicado en el capítulo anterior, dentro de la zona euro, contar con políticas que eviten la divergencia macroeconómica entre los distintos países es esencial a largo plazo para que el proyecto de Unión Monetaria pueda sobrevivir y servir al crecimiento general. Por ello, incluso más allá de consideraciones normativas o de justicia social, reducir la desigualdad económica y recuperar la convergencia es una necesidad desde el punto de vista práctico para aumentar la legitimidad (de resultados) de la UE.

Como los Estados miembros no han transferido a Bruselas las competencias en materia de empleo, educación, sanidad, impuestos o pensiones, podría argumentarse que no es responsabilidad de la UE abordar las cuestiones de carácter social. Sin embargo, la existencia del mercado interior (sobre todo en su vertiente de libre movilidad de trabajadores), la elevadísima interdependencia económica entre los países europeos (y en especial entre los de la zona euro, donde –como se ha puesto de manifiesto– las políticas públicas de unos países afectan muy directamente a las de otros), el hecho de que sea la Unión (y no los Estados miembros) quienes realicen buena parte de la política económica exterior de la unión (y muy en particular la de comercio y, en parte la de inversiones, que tiene un impacto importante sobre la desigualdad y las capacidades productivas de los distintos países), y el hecho de que la ciudadanía europea reclame a la Unión políticas que amortigüen los aspectos más adversos de la globalización en lugar de intensificarlos, justifica que desde la UE se entre a regular sobre estas cuestiones. Pero siempre debe existir un compromiso por parte de los Estados miembros por adoptar reformas internas que complementen los esfuerzos de la UE por construir una Europa social, en vez de dejar toda la carga a las instrucciones europeas, que no tienen ni la capacidad ni el mandato para afrontar en solitario estos retos.

Crear círculos virtuosos en los que las reformas internas y los apoyos externos se retroalimenten debería ser el objetivo a alcanzar. España y otros países que han utilizado en varias ocasiones la presión externa que provenía de la UE para hacer reformas estructurales necesarias (que aun así creaban perdedores y por ello tenían contestación social interna), se han apoyado para justificarlas en la solidaridad que venía de la Unión. Lo que hace falta ahora es que esa solidaridad se

haga más explícita en ciertas áreas, siempre y cuando los Estados miembros acepten implementar políticas públicas en línea con lo pactado con la UE.

Dichas líneas no tienen por qué girar exclusivamente en torno a la consecución de las metas fiscales, la subida de impuestos, los recortes de gasto o la reforma del mercado laboral (como se ha venido haciendo durante los últimos años), sino que deberían referirse a elementos del gasto que aseguren el aumento del potencial de crecimiento a largo plazo, la reducción de la desigualdad (cuando ésta supere ciertos umbrales) o la lucha contra la pobreza. Así, si por ejemplo la UE “amonestara” a sus Estados miembros por gastar demasiado poco en I+D o en educación, al igual que lo hace ahora por superar los objetivos de déficit, la Unión podría ser vista por la ciudadanía con unos ojos diferentes, especialmente en los países del sur.

La UE debería “amonestar” a sus Estados miembros por gastar demasiado poco en I+D o en educación, al igual que lo hace ahora por superar los objetivos de déficit.

2.3. Recuperar la convergencia real: el gran reto a largo plazo

Más allá de la tolerancia que las distintas sociedades puedan tener a la desigualdad, un parón permanente en la convergencia entre los distintos países y regiones pone en peligro la supervivencia de la unión monetaria y tal vez de la UE. Aunque no es suficiente para recuperar la convergencia, es necesario mantener e incrementar las transferencias hacia los Estados y hacia las regiones más desfavorecidas, lo que será más difícil tanto por el *Brexit* (que seguramente hará a todos los europeos más pobres) como por el hecho de que los rescates han reducido la predisposición a la solidaridad en los países más ricos.

El objetivo debería ser alcanzar lo que en la literatura académica se llama convergencia beta (β), que se suele definir como aquella por la que, en PIB *per cápita*, los países más pobres crecen más rápidamente que los ricos, frente a la sigma (σ) que supone una reducción de la dispersión en renta entre países ricos y pobres. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento proclama una convergencia “como regla” (*as a rule*) del 0,5% anual.

Por ejemplo, para España la convergencia funcionó bien al principio de la incorporación a la hoy UE, así como durante los años de crecimiento (1996-2007) basado en la burbuja inmobiliaria, que tenían bases más endeblas. Más tarde, con la larga crisis, se produjo un distanciamiento relativo de la media comunitaria, al menos de la UE-15 y de la Eurozona, que se ha detenido con la recuperación. El FMI

(2017) espera que haya una cierta reanudación de la convergencia con Alemania, estancada esta última en términos de PIB *per cápita*, aunque a distancia, pese a su éxito económico.

La realidad es que el mercado único ha funcionado mejor para los países pequeños y ricos y para los nuevos miembros del Este que para las grandes economías y las menos aventajadas de los 15. Por otra parte, se esperaba que la Unión Económica y Monetaria actuara como catalizador para acelerar la convergencia. No sólo no ha sido así, sino que la dinámica financiera que puso en marcha la creación del euro en 1999 (con bajadas en los tipos de interés reales en los países del sur y grandes flujos de capitales norte-sur que se destinaron al sector inmobiliario y no a mejorar la capacidad productiva) sembró las semillas de la divergencia centro-periferia que hoy observamos, y que sólo será corregible a largo plazo si se ponen en marcha las uniones bancarias y fiscales y se mejora la productividad en los países del sur.

Según el diagnóstico del Banco Central Europeo (2015) –aunque su estudio no va más allá de 2013–, las razones de la falta de convergencia no se deben sólo a que la llegada de fondos europeos (estructurales y de cohesión) se ha ido gradualmente secando, sino también a factores internos. Entre ellos destacan la propia crisis y sus efectos, la debilidad institucional de muchos países periféricos (no se tomaron las medidas necesarias para limitar el impacto de la crisis antes de que ocurriera, y después se tardó en aplicar las reformas), las rigideces en los mercados de bienes, servicios y trabajo (que dificultaron el ajuste e hicieron que la recesión se prolongase) y las divergencias tecnológicas (y de otro tipo), que dificultaron el crecimiento de la productividad, sobre todo en los países del sur.

La mejora en las políticas europeas debe combinarse con reformas en cada uno de los Estados miembros, encaminadas a suprimir los cuellos de botella que dificultan el crecimiento en cada país.

Es decir, que la causa de la divergencia económica entre los países de la unión (o del bajo crecimiento en algunos países de la periferia) no es sólo de las políticas europeas o de factores externos, sino que responde a deficiencias internas de las políticas económicas y de las instituciones, especialmente en los países que más han sufrido la crisis. Por lo tanto, la mejora en las políticas al nivel europeo debe combinarse con reformas en cada uno de los Estados miembros. Estas reformas, además, deben ir encaminadas a suprimir los cuellos de botella que dificultan el crecimiento en cada país. Así, por ejemplo, el desempleo es un problema endémico en España, la insuficiente inversión lo es en Alemania, las deficiencias institucionales para implementar las reformas afectan a Grecia e Italia y el sistema educativo es especialmente débil en Portugal.

En todo caso, en términos generales, puede decirse que lo más urgente es que estas reformas atajen algunas de las vulnerabilidades de las economías antes de que aparezca una próxima crisis, sobre todo del sur. Son preocupantes los desequilibrios estructurales en la balanza por cuenta corriente (sobre todo de países deficitarios, pero también de los superavitarios), el envejecimiento demográfico (que es más severo en algunos países que en otros, sobre todo por la falta de homogeneidad de las políticas de apoyo a la natalidad), así como la igualdad e impacto social y geográfico del ajuste fiscal. En este sentido, falta un discurso claro en materia de política estructural para que la ciudadanía comprenda los retos a los que la economía de la Unión se enfrenta, y por qué abordarlos hace obligatorias algunas reformas de fondo, así como un mayor papel de las políticas europeas.

La convergencia tecnológica es también una forma de asegurar la convergencia general, asegurar la igualdad de oportunidades y luchar contra la desigualdad de renta.

A pesar de que en los países desarrollados existe un miedo a que hayamos entrado en una fase de bajo crecimiento –lo que se conoce como hipótesis del estancamiento secular (Baldwin y Coen, 2015), que estaría alimentada por el envejecimiento, el endeudamiento y la baja productividad–, lo cierto es que los países europeos periféricos (del sur y del este) pueden seguir aproximándose al nivel de renta *per cápita* de los más avanzados si ponen en marcha políticas económicas adecuadas ya que todavía les queda una brecha importante que cubrir. De hecho, un crecimiento más lento de los países más ricos, aunque es una mala noticia, podría facilitar la vuelta a la convergencia, siempre que el crecimiento de los países periféricos se acelere.

Esta política de convergencia debe llegar no sólo a los países y regiones, por ejemplo, a través de las inversiones en infraestructuras, sino también a los ciudadanos y a los hogares en un grado superior al que lo hace, por ejemplo, a través del Fondo Europeo para el Ajuste a la Globalización, que, aunque insuficiente, puede marcar un camino a seguir. A la vez, para acercar la política de convergencia a los ciudadanos, ésta podría nutrirse también a través de aportaciones directas de los ciudadanos y empresas con más rentas, si bien para ello se requeriría avanzar hacia una mayor integración fiscal. Y para visualizar que es la Unión quien está detrás de algunas de estas políticas (como, por ejemplo, un fondo europeo para financiar las prestaciones por desempleo en la zona euro o planes específicos de apoyo a la infancia y a la natalidad en el conjunto de la Unión), sería importante que los ciudadanos recibieran información de qué parte de las transferencias que reciben vienen de Bruselas y qué parte de las capitales de sus países.

2.4. Justicia tecnológica

Como se ha subrayado, la convergencia no puede ser sólo nominal, sino que también debe alcanzar a las variables reales de la actividad económica, y en particular a las sociales, incluida el intentar acortar la distancia entre los ámbitos urbanos y los rurales, especialmente ante el surgimiento de ciudades inteligentes que debe ser otro aspecto de la convergencia tecnológica. Esto es particularmente importante cuando el mundo y Europa están inmersos en la Cuarta Revolución Industrial, que está generando importantes cambios socioeconómicos por la digitalización y automatización. Es por eso que la convergencia tecnológica es también una forma de asegurar la convergencia general, asegurar la igualdad de oportunidades y luchar contra la desigualdad de renta. En el futuro, la tecnología estará cada vez más vinculada a los empleos de calidad.

Este concepto de convergencia tecnológica, que se ha utilizado para las regiones ultra-periféricas, debería ampliarse al conjunto de la UE, y reforzarse con la idea de “justicia tecnológica”. Ésta va mucho más allá del objetivo de colmar la brecha digital. Se trataría de evitar que grupos sociales, geográficos o nacionales quedaran relegados en la nueva carrera tecnológica y que la tecnología sirviera a los muchos y no sólo a los pocos (Frey, 2017). Para ello, se requiere impulsar transferencias e inversiones tecnológicas, por medios de fondos, pero también de conocimientos y a escala de toda la UE para evitar la creación o permanencia de bolsas de atrasos tecnológicos. La tecnología pasaría así a ser una parte sustancial de las políticas de convergencia. Todos los países más atrasados en este ámbito tendrían que ganar de un aumento de los fondos europeos destinados a estos fines.

Europa carece de grandes plataformas –tipo Google, Apple, Alibaba o Tencent– pero tanto la robotización como las nuevas redes 5G, importantes para el Internet de las Cosas y el coche autónomo, por ejemplo, le pueden dar nuevas oportunidades a la UE. La industria 4.0 presenta oportunidades para el conjunto de sus economías, aunque convendría estudiar más a fondo los diversos impactos de la digitalización y la automatización, especialmente para los países menos avanzados, cuyo empleo se puede ver más afectado, como han puesto de relieve diversos estudios (Citi GPS, 2016).

Una concepción amplia y cabal de la idea de convergencia debería incorporar también otras dimensiones como las de la energía, con la Unión Energética, la del acceso a la financiación (con la Unión de los Mercados de Capital), la de la buena gobernanza institucional, absolutamente necesaria para mantener la prosperidad en una sociedad desarrollada, y la que garantice efectos equilibrados con la creación del mercado único digital.

▶ 3. Conclusiones

La desigualdad entre personas, y entre países y regiones, es uno de los problemas que aquejan a la UE y que hace que, como señala la Comisión, muchos ciudadanos no vean si la UE es parte del problema o de la solución. La Unión necesita tomar medidas para combatirla y fomentar una movilidad social, además de geográfica. Se trata de proteger y potenciar a las clases medias y bajas, las más afectadas por la crisis y los efectos negativos –ha habido muchos positivos– de la globalización. Y, sobre todo, de crear para los jóvenes que viven una crisis de expectativas unos futuros alentadores. Todo esto entra de lleno en la nueva dimensión social para la UE que propugna la Comisión.

Un enfoque básico para ello es recuperar la idea, y las políticas, para una convergencia económica y social, objetivo relegado en los últimos años en aras de la estabilidad macroeconómica. Pero esta nueva política de convergencia debe estar dirigida no sólo a Estados y regiones, sino también a los hogares en el aspecto de los gastos. Y hay que hacer más partícipes a los ciudadanos en la recaudación para su financiación.

En este planteamiento hay que evitar que surjan nuevas fuentes de desigualdad, y una de ellas puede ser, ante la Cuarta Revolución Industrial, el efecto desigual del impacto de las nuevas tecnologías, tanto en el acceso a ellas como a sus posibles efectos en los empleos. De ahí que haya que introducir el concepto de justicia tecnológica, y que la dimensión tecnológica pase también a ser esencial en las políticas contra la desigualdad y por la convergencia.

HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN INTEGRAL: ¿RETO O MITO?



HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN INTEGRAL: ¿RETO O MITO?

Gemma Pinyol

▶ 1. Introducción

Las migraciones son una constante en la historia de la humanidad, con una capacidad notable de transformación social. Aun así, es cierto que las migraciones de carácter internacional, las que cruzan fronteras internacionalmente reconocidas, han adquirido un lugar destacado en las agendas políticas y sociales de finales del siglo XX y principios del XXI. Eso explica la necesidad de aproximarse al fenómeno de las migraciones internacionales con mayor atención, analizando las causas y consecuencias de dichos movimientos, y examinando las distintas respuestas que se están implementando para gestionar dicho fenómeno. En la agenda de la UE para los próximos años, parece previsible asumir que la gestión migratoria seguirá ocupando un lugar preeminente.

¿Cuáles son los principales retos actuales en relación con la gestión de la inmigración en el marco europeo? En un escenario de libre circulación de personas, la definición y estructuración de las políticas de inmigración se ha conducido principalmente a través de los instrumentos de control de fronteras. Este ámbito de acción pública, imprescindible para garantizar la seguridad de los Estados, se ha convertido en el vector sobre el que se estructuran las políticas de movilidad, ofreciendo soluciones específicas a cuestiones concretas (como puede ser la gestión de las llegadas, tanto de carácter regular como irregular), pero dificultando el desarrollo de políticas migratorias comprensivas. Parece imprescindible avanzar en la configuración de una política integral de inmigración en el marco europeo que aproveche lo ya existente, pero que redibuje de manera clara sus objetivos. Porque diseñar políticas de inmigración no deja de ser una manera de contribuir a la definición del modelo de sociedad al que se aspira y del modelo de UE que se quiere construir.

► 2. Diagnóstico

2.1. Las políticas de inmigración y asilo en el marco de la UE: prioridades y disfuncionalidades

Cuando en 1957 se firmaron en Roma los tratados constitutivos sobre los que se sustenta el proyecto europeo, se iniciaba un proceso de integración basado en la creación de una unión aduanera con un mercado interior incipiente basado en cuatro libertades fundamentales, entre las que se encontraba la libre circulación de trabajadores. Las dificultades entre los Estados miembros para avanzar en la abolición de los controles fronterizos internos en el marco de la Comunidad Económica Europea (CEE) animó, en 1985, a 10 Estados a firmar un acuerdo para avanzar en este sentido de modo paralelo. El Tratado de Schengen abría la colaboración para suprimir los controles en las fronteras interiores, reforzando el control de las fronteras exteriores y estableciendo una serie de medidas comunes en materia de visados, asilo y cooperación policial y judicial. A partir de un acuerdo intergubernamental, fuera de las estructuras comunitarias, se conseguía avanzar hacia uno de los objetivos fundamentales del proyecto europeo. El Tratado de Amsterdam de 1997 incorporó el acervo Schengen en el ámbito normativo comunitario, permitiendo la excepción británica e irlandesa del *opting-out* pero convirtiéndose en obligatorio para las nuevas adhesiones a la UE.

El derecho de las personas a circular y residir dentro de la UE es una de las piedras angulares del proceso de construcción europea. La creación de un área interna de libre circulación en el ámbito UE suponía articular y prestar atención a las fronteras exteriores, que se convertían en comunes, y establecer un marco de colaboración en cuestiones como la protección de estas fronteras comunes o una política armonizada de visados. Pero no fue hasta 1999 que se planteó la necesidad de articular una política de inmigración y asilo común, como requisito imprescindible al hablar de un espacio de libre circulación. Este desajuste temporal explica las dificultades posteriores para entender que –en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia sobre el que se articula la libre circulación– una política de inmigración no debería entenderse como un elemento optativo sino como un requisito imprescindible.

Hoy, la política de inmigración europea no ha sido aún explorada en todas sus potencialidades, y parece querer utilizarse sólo desde la perspectiva del control de flujos o como una herramienta para responder a los desequilibrios demográficos y a las desigualdades económicas y sociales que existen entre los países de la UE y los países de su entorno. Las políticas de la UE en materia de inmigración y asilo deben construirse atendiendo, entre otras, a estas realidades, pero sería un error entenderlas como una respuesta para solucionar o incidir en estos fenómenos, que seguramente requieren de otro tipo de intervención pública.

(a) Sobre los fundamentos de la política de inmigración y asilo de la UE

En el Consejo Europeo de Tampere de 1999 se reconocía la necesidad de que la UE avanzara en la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ) mediante el desarrollo de una política común de inmigración y asilo. Para ello, se señalaron cuatro elementos clave en la concepción de una política europea común: (1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; (2) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; (3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE; y (4) la gestión eficaz de los flujos migratorios. Con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, se “comunitarizan” las políticas del área (hasta la fecha divididas entre el primer y el tercer pilar) y se las dota de una identidad propia, abriéndose así una etapa nueva con una renovada arquitectura institucional en el área de LSJ.

Hoy, la política de inmigración europea no ha sido aún explorada en todas sus potencialidades, y parece querer utilizarse sólo desde la perspectiva del control de flujos o como una herramienta para responder a los desequilibrios con los países del entorno.

A través de diferentes agendas de trabajo –la última de las cuales sería la Agenda Europea de Migración– y un paquete normativo sectorializado para establecer estándares mínimos comunes, la Comisión Europea ha ido avanzando en la armonización de cuestiones específicas, lidiando siempre con las reticencias de los Estados miembros de ceder competencias en un área extremadamente sensible desde la lógica del Estado-nación tradicional. Unas reticencias a las que, además, y especialmente después del 11-S, se le añaden las preocupaciones por las cuestiones de seguridad (Boswell, 2007; Huysman, 2000; y Sasse, 2005; entre otros), que han impactado de manera clara en cómo y por qué se conciben las políticas de inmigración en el marco europeo.

Las diferentes comunicaciones y múltiples desarrollos normativos que se han ido produciendo desde 1999 son notables, y han supuesto un paso claro hacia la construcción de una política europea de inmigración y asilo. No deben menospreciarse ni minimizarse: son contribuciones valiosas no sólo porque configuran uno de los únicos espacios supranacionales –y sin duda el más desarrollado– para gestionar los flujos migratorios, sino porque lo hacen incardinándose en el acervo europeo de derechos y libertades fundamentales. Pero se trata de un proceso inacabado, complejo y con algunas debilidades importantes, sobre las que parece oportuno reflexionar. En primer lugar, el mantenimiento del principio intergubernamental para la adopción de acuerdos en materia de inmigración y asilo (Blanco, 2003,

p. 95), que ha llevado a la fragmentación (o sectorialización) de las acciones tomadas en materia de inmigración. En segundo lugar, por la aproximación a las cuestiones migratorias principalmente a través de la perspectiva sectorial de la seguridad; y, en tercer lugar, por la vinculación de la estrategia de la gestión migratoria al desarrollo de los países de origen y tránsito. En los siguientes apartados se pretende analizar estas cuestiones, o distorsiones, con mayor profundidad.

(b) Intergubernamentalismo y fragmentación de la política de inmigración (legal)

En el marco europeo, la política de inmigración legal se estructura de modo paralelo –que no igual– a la política contra la inmigración irregular. Esta es una situación bastante excepcional al hablar de políticas públicas, pues habitualmente una misma cuestión se desarrolla normativamente de modo conjunto, y las diferencias se establecen a través de los instrumentos y su encaje competencial si los mismos buscan promover una determinada acción (en este caso la inmigración ordenada) o sancionar determinadas conductas (en este caso, el tráfico de personas o la irregularidad, por ejemplo). Tampoco parece habitual que la fórmula de toma de decisiones varíe si se trata de gestionar la parte regular o la parte irregular de un fenómeno. Pero estas dos excepcionalidades coinciden en el desarrollo europeo del marco normativo sobre inmigración y asilo.

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se abrió por primera vez la capacidad legislativa de la UE en materia de inmigración y asilo. Pero no fue hasta 10 años después, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que se introdujo la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la inmigración legal. Hasta esa fecha, los temas de inmigración legal (y asilo), principalmente referidos a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de países terceros en el espacio UE, funcionaban bajo la lógica de la unanimidad. Y los temas relacionados con la lucha contra la inmigración irregular se tomaban por mayoría cualificada. Eso no sólo explica el desequilibrio en el desarrollo normativo del acervo comunitario en estas materias, sino también las mayores dificultades para alcanzar acuerdos (unánimes) en materia de inmigración legal. Ello ha supuesto procesos de aprobación de las normas comunitarias lentos y complejos (un caso paradigmático ha sido el proceso de aprobación de la Directiva de Permiso Único como apuntan Pascouau

La necesidad de revisar la fragmentación de la normativa migratoria europea es una reivindicación de muchos actores vinculados al mercado de trabajo y, sobre todo, un requisito para responder a qué modelo de inmigración se quiere en la UE.

y McLoughlin, 2012), transposiciones inadecuadas de las directivas y excesivas cláusulas de excepcionalidad en las mismas. De hecho, el mantenimiento del principio intergubernamental para la adopción de acuerdos en materia de inmigración y asilo (Blanco, 2003) ha llevado a la sectorialización de las acciones tomadas en materia de inmigración: al margen de las directivas de reagrupación familiar y larga duración (aprobadas antes de 2003) y la mencionada del permiso único, las otras directivas aprobadas en materia de inmigración legal hacen referencia a colectivos específicos como los migrantes altamente cualificados, los trabajadores temporeros, los estudiantes e investigadores, y aquellos nacionales de países terceros que realizan prácticas no remuneradas o están sujetos a traslados intra-empresariales. Para alcanzar consensos de mínimos, la Comisión ha aceptado el coste de fragmentación y dispersión que ello ha supuesto para la política de inmigración de la Unión (Carrera et al., 2014).

La necesidad de revisar esta fragmentación de la normativa migratoria europea es una reivindicación que comparten otras instituciones europeas (CESE, 2016) y muchos de los actores sociales vinculados al mercado de trabajo. Pero, sobre todo, es un requisito para responder sobre qué modelo de inmigración se quiere en la UE.

(c) Objetivo: ¿para la inmigración? Sobre securitización y control de fronteras

Garantizar un área de libre circulación supone prestar atención a los accesos por las fronteras exteriores. En la lógica comunitaria, el control de fronteras se ha convertido en el objetivo último de la construcción del Espacio LSJ. En las últimas décadas, y significativamente después del 11-S y, en el marco de la UE, después de 2004 (y los atentados de Madrid y Londres), muchos países han ido considerando la inmigración como un reto para la seguridad interna de los países y, por extensión, del territorio de la UE. El nexo entre migraciones y seguridad ha abierto un interesante debate académico que ha ido acompañado de una reformulación de las políticas de seguridad (PNUD, 1994) en el ámbito europeo, y que se percibe comparando el enfoque migratorio existente en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE de 2016. Este debate ha ido acompañado de una reformulación de las políticas de seguridad, en las que efectivamente se amplían los marcos de intervención para superar la seguridad limitada a las cuestiones militares, y añadirle otras dimensiones que permitan hablar de la seguridad “humana” en un sentido más amplio, tal como recogió el PNUD a partir de su informe de Desarrollo Humano de 1994.

A pesar de ello, en el ámbito del Espacio LSJ, que es al fin donde se construye normativa europea en estos temas, el vínculo entre seguridad e inmigración se mantiene mucho más activo, y donde el proceso de securitización (Huysmans,

No se articulan las preguntas (y respuestas) que deben servir para desarrollar una política migratoria, sino que se dibuja todo un entramado sobre cómo controlar los accesos al territorio europeo.

2000; y Ceyhan y Tsoukala, 2002) parece más evidente. La gestión ordenada de los flujos migratorios se ha convertido, principalmente, en avanzar en mejorar las acciones de control de fronteras, prestándose especial atención los controles de acceso en temas que van desde los datos biométricos hasta los mecanismos e instrumentos técnicos de vigilancia.

No se articulan, pues, las preguntas (y respuestas) que deben servir para desarrollar una política migratoria, sino que se dibuja todo un entramado sobre cómo controlar los accesos al territorio europeo. Buen ejemplo de ello es la Agenda Europea de Migración aprobada en 2015: en las acciones inmediatas se apuntan principalmente decisiones vinculadas con el control de fronteras, y en las acciones de medio y largo plazo, la política sobre migración legal es sólo uno de los cuatro puntos sobre los que se sustenta el trabajo a desarrollar en los próximos años.

Se distorsiona, así, el objetivo final de una política integral de inmigración y asilo. La falta de un planteamiento ambicioso sobre lo que debería ser una política europea de inmigración y asilo, vinculado a cuestiones como la protección de los derechos humanos, las necesidades de los mercados laborales u otras cuestiones que acostumbran a conformar el diseño de las políticas migratorias estatales –y que deberían ir acompañadas de un debate social riguroso e informado– limita el desarrollo de esta política al desarrollo de un instrumento como es el control de fronteras, sin mejorar ni desarrollar los canales legales de inmigración (De Génova, 2003) lo ha conceptualizado como la producción legal de la “ilegalidad migrante”. Las razones que deberían marcar las políticas migratorias (sean de carácter económico, político, demográfico, etc.) quedan supeditadas al control de fronteras (Tirman, 2006). Además, este proceso de securitización convierte las fronteras en zonas especialmente inseguras (y hasta mortales) para las personas migrantes, y pone en tela de juicio no sólo la eficiencia de estas políticas de control de fronteras, sino su impacto en libertades fundamentales como la libre circulación por el territorio europeo y su efecto en los propios principios rectores de la UE.

(d) Los vínculos entre inmigración y desarrollo: ¿en búsqueda de la solución perfecta?

Ya hace más de una década que la UE está trabajando en el vínculo entre las políticas de inmigración y el desarrollo. En 2005, se aprobó –en un proceso en el que España jugó un papel destacado– el Enfoque Global sobre Migración (que se convertirá en

el Enfoque Global sobre Migración y Movilidad, GAMM por sus siglas en inglés, en 2011), que establecía el marco de trabajo de la dimensión exterior de las políticas de inmigración y asilo, definiendo cómo la UE debía articular sus relaciones de diálogo y cooperación con los países terceros en estas materias, e incluyendo también la cooperación al desarrollo. A través de una serie de instrumentos como los diálogos políticos –bilaterales o regionales– y los planes de acción, los acuerdos de readmisión y de facilitación de visados, la cooperación técnica o el apoyo a procesos de capacitación, el GAAM pretendía vincular migraciones y desarrollo de un modo óptimo para todas las partes implicadas. Para afrontar las causas profundas de la inmigración, especialmente de la inmigración forzada, la UE plantea la necesidad de actuar en tres ámbitos de acción: la prevención de conflictos y la construcción del Estado, la cooperación para el desarrollo y la reducción de los factores de atracción (entiéndase que ello implica, por ejemplo, hacer menos atractiva la UE como destino de desarrollo profesional y personal, en un contexto de competición global por el talento).

Las críticas al modelo GAAM han sido varias, pero es especialmente interesante analizar la premisa sobre la que se articula toda esta línea de actuación, que no es otra que entender que la cooperación al desarrollo puede ser una vía para desincentivar los flujos migratorios hacia la UE. Esta es la lógica que impera en el Plan de Acción de La Valeta y en el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (2015).

En el nuevo Marco de Asociación en Materia de Migración (2016) se abre una nueva oportunidad –los denominados *Compacts*, por ahora centrados en cinco países prioritarios– para la dimensión exterior de la política de inmigración europea. Centrados, de nuevo, en la reducción de los flujos irregulares hacia la UE y la promoción de los retornos, el nuevo marco de trabajo no aporta innovaciones sustantivas, y será necesario evaluar si, efectivamente, este instrumento se convierte en una oportunidad para reformular las relaciones con los países terceros en materia de inmigración e impulsar la cooperación y el diálogo con regiones como la africana desde una perspectiva, holística e integral.

Si bien es cierto que el enfoque del desarrollo en la política migratoria supone una mirada distinta de la perspectiva securitizada (Lavenex y Kunz, 2008), el vínculo entre migración y desarrollo que está desplegando la UE a través de nuevas acciones y programas despierta dos tipos de preocupación. Una primera se centra en la utilización los instrumentos de cooperación al desarrollo –que deberían servir para luchar contra la pobreza y las desigualdades en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible– para alcanzar objetivos adulterados, de índole distinta, como el control de fronteras (Jefferson, 2016). La segunda, que existen dudas razonables sobre la correlación directa y constante entre el incremento del nivel de desarrollo de un país y la reducción de las migraciones. No hay suficiente evidencia que relacione el nivel de desarrollo de un país con las decisiones individuales de

las personas migrantes, pero sí parece posible afirmar que la interrelación entre migraciones y desarrollo tiene efectos muy diversos –en relación con el incremento o reducción de los flujos migratorios– en los distintos países (OCDE, 2017).

Es indudable que la inmigración puede desempeñar un papel clave en el desarrollo de sus países de origen y las acciones europeas puede contribuir a fortalecer dichas oportunidades. Pero no parece tan evidente poder afirmar que, el desarrollo de un país desincentiva, sin más, la salida de personas en busca de otras oportunidades vitales. Y, en cualquier caso, es discutible que, en términos de coherencia y eficiencia, la política de inmigración y asilo de la Unión deba utilizar los instrumentos de cooperación al desarrollo como un antídoto para desincentivar la inmigración irregular.

2.2. Recuperar el espíritu de Tampere o los retos pendientes de una política de inmigración y asilo integral europea

En 2014, cuando la nueva Comisión Juncker expuso sus 10 prioridades políticas, la migración era una de ellas. “Hacia una política de inmigración” planteaba la necesidad de una nueva Agenda Europea de Migración que pivotara sobre cuatro áreas principales: (1) reducir los incentivos a la inmigración irregular; (2) salvar vidas y proteger las fronteras exteriores; (3) una sólida política de asilo; y (4) una nueva política de inmigración legal. Esta estructuración continúa adoleciendo de la falta de visión única y perspectiva compartida para una política de inmigración y asilo integral. Para un futuro próximo, tal vez sería deseable que los responsables políticos de los Estados miembros y la Comisión Europea revisaran las Conclusiones de Tampere, y aprovecharan las cuatro dimensiones de trabajo allí planteadas para avanzar en la construcción de una auténtica política europea de inmigración y asilo.

(a) La gestión de los flujos migratorios como garantía de la libre circulación

La política de inmigración europea debería poder afrontar el fenómeno migratorio de un modo comprensivo, ofreciendo una respuesta integral que se sustentase en múltiples instrumentos que regularan todo el proceso migratorio, y trabajando en estrecha colaboración con otras políticas europeas. Construir una política para la inmigración “regular” que avance en paralelo (cuando no en contradicción) con una política para la inmigración ‘irregular’ parece un sinsentido que debería corregirse lo antes posible.

Avanzar en la construcción de una política de inmigración común no puede significar, sólo, centrarse en el control de fronteras, por más importante que sea esta cuestión. La misma debe configurarse como un instrumento que sostenga los objetivos que plantea la política de inmigración, que también debe vincularse a la política laboral, las políticas sociales y de naturalización, pero también a la política comercial,

medioambiental o de cooperación al desarrollo, por citar sólo algunas. Los retos que se plantean no pueden ser abordados sino es a través de la construcción de un marco integral que entienda las complejidades del fenómeno migratorio, e identifique sus impactos tanto desde la perspectiva doméstica y europea como internacional. De igual modo, deben vincularse mejor el Espacio de LSJ y la acción exterior de la UE, superar la sectorización de la política de inmigración económica y entender que el establecimiento de vías legales que respondan a las realidades de los países europeos es el mejor modo de luchar contra la irregularidad. Los debates públicos sobre la inmigración y su papel en el desarrollo de las sociedades europeas deben salir del discurso securitario y abordarse en un marco de discusión pluridisciplinar que permita definir cuáles son los objetivos a corto, medio y largo plazo, y cómo pueden alcanzarse.

La política de inmigración y asilo integral debería recuperar el marco conceptual en el que se concibió y fortalecer su enfoque basado en los derechos.

Es imprescindible que los Estados miembros entiendan que, al hablar de inmigración, no sólo pueden coincidir en la necesidad de controlar las fronteras exteriores, porque los riesgos para el proyecto europeo son múltiples. Se ha visto en el caso de la libre circulación de personas y en la cuarentena permanente a la que parece sometido el sistema Schengen en los últimos años, y que afecta a piezas tan esenciales como las libertades fundamentales y el mercado único (Parlamento Europeo, 2016a y 2016b), y se ha visto también en la debilitación de la solidaridad interna en el caso del sistema de reubicación de solicitantes de asilo desde los *hotspots* de Italia y Grecia.

La política de inmigración y asilo integral debería recuperar el marco conceptual en el que se concibió, y fortalecer su enfoque basado en los derechos; a la vez, debería potenciarse la transparencia y el rendimiento de cuentas, y reforzar el marco institucional y administrativo de dicha política. Para ello, explorar la implementación de un Código de Inmigración, como ya se planteó en el borrador del Programa de Estocolmo, sería un primer paso en la dirección óptima.

(b) Un sistema europeo común de asilo

El sistema europeo común de asilo, inicialmente previsto para 2012, busca una mayor armonización entre los sistemas nacionales de asilo y mayores niveles de protección. La incapacidad de los Estados miembros para alcanzar este objetivo ha supuesto una dilación considerable en el desarrollo del sistema común, que además ha coincidido con una crisis humanitaria inédita en las fronteras europeas que supuesto aún mayor tensión en el proceso.

El sistema vigente alienta el incumplimiento de las normas por los Estados que no quieren ser los únicos en atender las solicitudes ni los únicos destinatarios de los flujos secundarios.

No se puede desdeñar el trabajo hecho desde 1999, cuando se acordó avanzar en la creación del sistema europeo común de asilo (SECA). A lo largo de los últimos años se han aprobado distintas directivas que en estos momentos están siendo objeto de revisión. Pero mientras estos avances se han ido desarrollando normativamente, su implementación en los Estados miembros ha sido, en buena parte de los mismos, precaria y deficitaria. Ello ha tenido dos impactos clave: por un lado, ha confirmado la incapacidad de los Estados miembros de dar respuesta a la crisis humanitaria vivida en las fronteras de Europa; y, por otro, ha puesto en jaque uno de los principios fundamentales de la construcción europea, como es la solidaridad entre sus miembros. La Comisión Europea ya apuntó esta falta de solidaridad como uno de los escollos más importantes para el desarrollo del SECA, pero sobre todo señaló la incapacidad de los instrumentos vigentes en ofrecer soluciones. Un ejemplo de ello es el debate sobre la revisión del Reglamento de Dublín, a partir del cual se determina el Estado responsable de examinar una solicitud de asilo. El Reglamento ha dejado de funcionar

correctamente, y ha significado una carga desigual entre las responsabilidades de los Estado miembro. Pero parte del fracaso de este Reglamento ha sido la cerrazón de los Estados miembros en considerar que la entrada es el criterio clave para determinar el Estado responsable de examinar una solicitud, minimizando criterios de determinación, jerárquicamente superiores, como la existencia previa de vínculos familiares o con el Estado miembro.

A corto plazo, se plantea la reforma de las directivas existentes para evitar que la fragmentación del sistema en los 28 modelos estatales suponga una competición a la baja del derecho internacional de asilo. A medio y largo plazo, y sin vulnerar el reparto de competencias actuales recogido en el Título V del Tratado de Funcionamiento de la UE, que regula el desarrollo del Espacio LSJ, también podría avanzarse en un nuevo escenario para el SECA. En este sentido, podría plantearse un auténtico sistema europeo común de asilo, en el que la determinación de la necesidad de protección podría desligarse del procedimiento de acogida (Terrón, 2015). De este modo, en el primer paso, la Oficina Europea de Asilo (EASO) podría desempeñar un papel clave –liderando o coordinando la revisión de las solicitudes– y el segundo paso, la distribución de las personas solicitantes en un país de acogida, podría hacerse atendiendo unos criterios de distribución previamente aprobados. Se trataría de replicar, con matices, el sistema de distribución que funciona Alemania, y aplicar el criterio de la subsidiariedad para facilitar la participación de los gobiernos subestatales (regionales y/o locales) en el proceso de acogida e integración de la población refugiada.

El objetivo final, en cualquier caso, debe ser romper la dinámica perversa en la que han entrado los Estados miembros, en los que los incentivos del sistema vigente alientan al incumplimiento de las normas de aquellos que no quieren ser los únicos que atienden las solicitudes –Estados frontera– o aquellos que no quieren ser los únicos destinatarios de los flujos secundarios –Estados acogida–. Replantearse los objetivos es una pretensión razonable en aras de una gestión más eficiente y eficaz del asilo en la UE.

(c) Colaboración con países de origen

Desde su inyección en 1999, la política de inmigración y asilo europea prestaba especial atención a su dimensión exterior. Se entendía entonces, como sucede ahora, que una gestión ordenada de flujos no podía hacerse sin la necesaria colaboración con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios. Vincular las migraciones con los problemas de inestabilidad política, de derechos humanos y de desarrollo en estos países se constituyó como prioridad en Tampere, donde además se apuntó a la necesidad de imprimir mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión.

En el desarrollo de las relaciones con los países de origen y tránsito migratorio, la UE se ha centrado especialmente en la “prevención de la migración”, especialmente la de carácter irregular. Para hacerlo, ha articulado distintos instrumentos como los diálogos regionales (Partenariado África-UE y el Proceso de Rabat y el de Jartum; Proceso de Praga y el Partenariado Oriental; y Proceso de Budapest y el Diálogo con América Latina); los Partenariados de Movilidad (nueve hasta la fecha); las Agendas de Migración y Movilidad (con Etiopía y Nigeria); y los acuerdos de readmisión (17 hasta la fecha). La cumbre de La Valeta, la Conferencia de Alto Diálogo con los Balcanes Occidentales y el Plan de Acción con Turquía deben también entenderse como herramientas de este proceso.

De fondo, la UE ha establecido dos relaciones dialécticas principales con los países de origen y tránsito en las que sus prioridades marcan la agenda: por un lado, la cooperación en la protección de las fronteras de la UE (externalización) y, por el otro, la compensación en el control de los flujos migratorios (cooperación). En el caso de la cooperación, la UE ha determinado con quién quiere trabajar y cómo hacerlo. El Fondo Fiduciario de Emergencia para África es un buen ejemplo de ello, ya que se priorizan los países en tanto que origen migratorio y no en relación con sus condiciones

Externalizar las fronteras no es sólo un riesgo en términos de control y transparencia de una política pública, sino que también parece un riesgo en términos de seguridad.

La política migratoria no está suficientemente incardinada en el marco de la política exterior, especialmente en lo vinculado a la promoción de la seguridad y la paz más allá de la UE.

de desarrollo. En el segundo caso, en cambio, la UE define sus preocupaciones, pero son sus interlocutores los que pueden exigir contraprestaciones por proteger las fronteras exteriores de la Unión. Es evidente que compartir una frontera implica, en condiciones de "buena vecindad", un espacio de diálogo y negociación para garantizar el equilibrio necesario entre la seguridad y la movilidad (de mercancías, servicios y personas). Y que el margen de negociación puede tensarse por ambos lados para conseguir mejores condiciones en aquello que se considere prioritario. El riesgo, en el caso de los países de la UE, es que han puesto las cartas sobre la mesa de una manera tan clara que han permitido a los países vecinos que entiendan que el control de las fronteras es una baza por la cual la UE está dispuesta a hacer concesiones (por ejemplo, no plantear cuestiones como la defensa de los derechos humanos o las garantías judiciales en el control de fronteras en países vecinos) y a ofrecer recursos (como se ha evidenciado

en el acuerdo con Turquía). La solución no es fácil, pero sin entender que la gestión de fronteras es más que pedir a un tercero que controle los accesos a las mismas (y plantear, por ejemplo, oportunidades de entrada reguladas y controladas), las fronteras se convierten en la moneda de cambio. Externalizar las fronteras no es sólo un riesgo en términos de control y transparencia de una política pública, sino que también parece un riesgo en términos de seguridad.

La política migratoria no está suficientemente incardinada en el marco de la política exterior, especialmente en lo vinculado a la promoción de la seguridad y la paz más allá de la UE, y debería fortalecerse una mayor actuación integrada (EUGS, 2016). Ello no impide, por supuesto, fortalecer la cooperación entre países de origen, destino y tránsito, en la línea de la gobernanza global que se plantea en la Declaración de Nueva York de 2016: "Reconocemos que compartimos la responsabilidad de gestionar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes de manera humana, respetuosa, compasiva y centrada en las personas... La cooperación internacional y, en particular, la cooperación entre los países de origen o nacionalidad, de tránsito y de destino, es ahora más importante que nunca; en este ámbito, una cooperación en la que todos salen ganando reporta beneficios considerables para la humanidad" (Declaración de Nueva York).

El fortalecimiento de las políticas migratorias y los sistemas de asilo en origen, así como en los países de tránsito, donde también pueden apoyarse los sistemas de integración e inclusión de personas extranjeras, son algunos de los ámbitos en los que el valor añadido europeo podría suponer una maximización de los beneficios para los países de origen y tránsito, los de destino, y las propias personas en

movimiento. Por otro lado, debería revisarse el nexo migraciones-desarrollo. Es indudable que las migraciones tienen un potencial en el desarrollo, pero no deberían confundirse los objetivos últimos de las políticas de cooperación al desarrollo con los objetivos de las políticas migratorias. Especialmente cuando no está claro que esta supeditación sirva para desincentivar los flujos migratorios.

(d) Trato justo de los nacionales de terceros países

En materia de integración de las personas extranjeras, la competencia de la Unión es limitada, pero define el marco jurídico que garantiza el trato justo a los nacionales de países terceros que residen de forma legal en la UE, la promoción de la igualdad de derechos y obligaciones con los nacionales de los Estados miembros y la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. De hecho, este objetivo de la política migratoria se ha construido principalmente con la directiva de larga duración; la directiva de la reagrupación familiar y las distintas directivas que promueven la igualdad de trato en el empleo y prohíben la discriminación por razones étnicas en el empleo y en el acceso a servicios entre otros.

A pesar de las diferencias entre Estados miembros, los avances hasta la fecha (por ejemplo, la aprobación de unos indicadores mínimos de integración después de la Declaración de Zaragoza de 2010) permiten creer que es posible seguir adelante con la construcción de un modelo de inclusión europeo que se sustente en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Gestionar las diferencias de tal modo que no resulten en desigualdades, es uno de los grandes retos del proyecto europeo. Por ello, parece imprescindible asumir que la convivencia en la diversidad puede generar problemas, y que es necesario articular respuestas que eviten que los mismos se degraden y pongan en riesgo la convivencia. Se requiere apostar por instrumentos y acciones de inclusión (fortalecimiento de servicios públicos, lucha contra las discriminaciones, etc.) que, prestando atención a las diferencias, ponga mayor énfasis en lo común. Debe, así, evitar que se extiendan discursos que, seguramente por razones electorales cortoplacistas, ponen en riesgo la convivencia en igualdad de condiciones de la población residente en la UE. Los discursos que fomentan el odio al diferente, que alimentan dudas sobre la incompatibilidad de las culturas para convivir, deben ser considerados no sólo una amenaza a la cohesión social, sino también un riesgo al proyecto europeo de convivencia tal como está concebido (PACE, 2014).

Proteger Schengen no es sólo una cuestión de eficiencia social y económica, sino también de compromiso político con el proyecto europeo.

► 3. A modo de conclusión: recuperar el espíritu de Tampere

Si la UE quiere mantenerse como un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el que se garantice la libre circulación en el área Schengen, la definición de una política de inmigración y asilo integral debe afrontarse como un reto imprescindible. Una política sobre estos ámbitos no puede articularse, sólo, desde la perspectiva de la seguridad de fronteras o del control de flujos migratorios en origen. Debe revisarse, también, cuáles son los retos y necesidades de los Estados miembros y cómo las políticas migratorias pueden contribuir a conseguirlos de manera más óptima. Sin construir un marco compartido que permita a la UE y sus Estados miembros determinar qué objetivos se persiguen en materia migratoria y qué instrumentos deben desarrollarse para alcanzarlos, las piezas legislativas o las acciones específicas que se implementan no sólo no alcanzan dichos objetivos, sino que complican su consecución.

Debilitar los éxitos conseguidos en el espacio Schengen por no articular una política integral europea de inmigración y asilo parece un sinsentido. Poner en riesgo todo el entramado social y económico que se garantiza con la libre circulación aún lo es más. Proteger Schengen no es sólo una cuestión de eficiencia social y económica, sino también de compromiso político con el proyecto europeo. En palabras del presidente de la Comisión: “Si el espíritu de Schengen deja nuestras tierras y nuestros corazones, vamos a perder más que Schengen. Una moneda única no tiene sentido si Schengen se desploma. Es una de las piedras angulares de la construcción de Europa”.

Parece necesario reclamar, una vez más, la necesidad de una política europea integral de inmigración y asilo que asuma los retos que la UE y sus Estados miembros tienen en relación a esta materia. No se trata de una cuestión menor, pues la construcción de una política de inmigración no puede sino entenderse como paralela –que no contrapuesta– a la construcción de la ciudadanía europea. No es fácil identificar elementos objetivos que impidan el desarrollo de esta política: pero sí se identifican cuestiones sensibles que impactan en la misma, como la confianza, la solidaridad y el compromiso entre Estados miembros. Elementos que son clave no sólo para el desarrollo de esta política, sino que están intrínsecamente relacionados con el futuro del proyecto político europeo. Recuperar el espíritu de Tampere, en este sentido, puede entenderse como una manera de reivindicar la esencia del proyecto europeo que cristaliza en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE: “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. 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”.

LA PROTECCIÓN DE LOS
VALORES FUNDAMENTALES
DE LA UE FRENTE A LA
VIOLACIÓN POR PARTE DE
SUS ESTADOS MIEMBROS



LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES FUNDAMENTALES DE LA UE FRENTE A LA VIOLACIÓN POR PARTE DE SUS ESTADOS MIEMBROS

Carlos Closa

► 1. Introducción

La adhesión a los valores de democracia, respeto por los derechos humanos, libertad, igualdad y respeto por la dignidad humana, establecidos en el artículo 2 del Tratado de la UE (TUE), ha sido siempre consustancial a la identidad de la UE. Baste recordar que a la España franquista se le negó la posibilidad de convertirse en un Estado asociado precisamente por sus carencias en esos ámbitos. En los últimos años, la discusión sobre la protección de esos valores por parte de la UE se ha concentrado, específicamente, en uno de ellos; el Estado de Derecho. Ello es así porque algunos de los cambios constitucionales y legales ocurridos en Hungría desde 2011 y en Polonia desde finales de 2015, al hilo de la formación de gobiernos por parte de fuerzas con programas políticos populistas (es decir, Fidesz y PiS, respectivamente) han sido considerados como vulneradores de la separación de poderes, consustancial a la noción de Estado de Derecho.

La Comisión de Venecia (un órgano asesor del Consejo de Europa que opina sobre la adecuación de los cambios constitucionales y normativos a los estándares comunes europeos) ha documentado extensamente cómo tales cambios contradicen el estándar europeo en relación al Estado de Derecho y la separación de poderes, mediante una táctica gráficamente descrita como *backsliding* (literalmente, "reincidir") (Sedelmeier, 2014). Esta consiste en reiterar pequeños cambios, cada uno de los cuáles no tiene grandes efectos aisladamente pero que tomados en conjunto provocan un cambio sistémico asociado con la erosión de los controles sobre los ejecutivos nacionales. De ahí que algunos académicos se hayan referido a la "captura constitucional" por parte de los gobiernos (Müller, 2014). Aunque estos no son los primeros casos de intentos por parte de los ejecutivos de erosionar el principio constitucional de checks and balances o separación de poderes (habría que poner en el mismo grupo el desafío gubernamental a acatar una resolución de su tribunal constitucional en Rumanía, los intentos de expulsión de la minoría romaní rumana de Francia bajo Sarkozy o las leyes sobre medios de comunicación del gobierno de Berlusconi en Italia), la diferencia fundamental radica en el carácter sistémico de las primeras. No debe olvidarse que en 2014 Orbán proclamó su intención de convertir a Hungría en una democracia "iliberal" siguiendo el modelo de Rusia y argumentando que la pertenencia a la UE no impide la creación de un Estado iliberal basado en fundamentos nacionales (sic).

Ambos casos han provocado acciones por parte de la UE, la más notable de las cuales ha sido la activación del procedimiento preventivo del artículo 7 contra Polonia en diciembre de 2017, pero también han demostrado las limitaciones, principalmente políticas, que las instituciones encuentran para imponer, de manera efectiva, el respeto de esos valores en caso de infracción por parte de un Estado miembro.

► 2. Diagnósis

2.1. ¿Por qué el respeto del Estado de Derecho y los otros valores del artículo 2 es importante para la UE?

El respeto de los valores del artículo 2 es consustancial a la identidad de la UE. Existen razones que justifican, por tanto, su defensa. Cada uno de ellos puede ser justificado con argumentos específicos, que se pueden ilustrar en el caso del Estado de Derecho. En realidad, esos valores están entrelazados: difícilmente puede tener validez la democracia si se apoya en una vulneración del Estado de Derecho y esto último puede afectar también al respeto de los derechos humanos.

En relación al Estado de Derecho, existen razones concretas por las que la UE debería adoptar acciones más enérgicas en relación a su erosión en cualquiera de sus Estados miembros (Closa, 2016). De forma esquemática, las siguientes tres razones encapsulan el caso a favor de una actitud más proactiva. En primer lugar, la UE como comunidad de valores y derecho, se basa en el principio de reconocimiento mutuo de los sistemas legales de cada Estado miembro. El reconocimiento mutuo descansa, a su vez, en un principio no menos importante, pero de difícil traslación legal: la confianza mutua entre Estados miembros. Ambos principios se basan en la premisa de que los poderes ejecutivos de los Estados van a estar limitados en el ejercicio de sus poderes no sólo por el compromiso con los valores de la UE sino también porque existen mecanismos institucionales internos que controlan y limitan los poderes de los gobiernos. Aunque el TUE no lo dice explícitamente, la condición de Estado miembro y de la vigencia de la comunidad de derecho se basa en la existencia de separación de poderes y *checks and balances* internos. Por lo tanto, la erosión de esos mecanismos amenaza directamente a las bases de la comunidad europea.

El segundo argumento se refiere a que las rupturas de los principios del artículo 2 y, en concreto, del Estado de Derecho, afectan no sólo al Estado infractor y a sus ciudadanos sino también a otros Estados miembros y a los ciudadanos de los mismos. En primer lugar, que los ciudadanos del Estado infractor se vean afectados no es meramente un asunto doméstico, sino que, siendo ciudadanos de la UE tienen una legítima expectativa de protección reforzada de sus derechos frente a violaciones por parte de las autoridades nacionales. En relación a ciudadanos

de otros Estados miembros, las restricciones derivadas de la concentración de poder en manos del gobierno podrían afectar, por ejemplo, a ciudadanos y/o empresas de otros Estados miembros o asociados. El caso de las restricciones a la financiación de ONG en Hungría ejemplifica bien este punto: una parte significativa de esa financiación proviene de fondos noruegos y las autoridades de ese país han considerado, correctamente, esas restricciones como un intento inaceptable de neutralizar las críticas de organizaciones de la sociedad civil. En un nivel más abstracto, pero no menos importante, la afectación de otros ciudadanos y Estados se produce cuando el gobierno infractor participa en la toma de decisiones en los órganos de la UE, inculcando así una cierta ilegitimidad por la vulneración de valores fundamentales de la UE. En suma, todos están afectados cuando un gobernante vulnera los valores del artículo 2.

La vulneración del Estado de Derecho por parte de un Estado miembro afecta a todos los ciudadanos de la UE.

El tercer argumento se refiere al principio de consistencia o coherencia, tanto interna como externa. Internamente, el principio de coherencia aborda una incongruencia básica del orden jurídico y político de la UE: la suposición de que los Estados miembros de la UE cumplen los valores de la UE mientras que el cumplimiento por parte de los candidatos es una cuestión a verificar. Las políticas de condicionalidad encarnan precisamente esta suposición. Y una vez que un Estado se convierte en miembro, la condicionalidad desaparece. Esto refleja el denominado “dilema de Copenhague”, como lo denominó la ex comisaria Reding (2013): la UE exige el estricto cumplimiento de los valores y normas comunes por parte de los países candidatos, pero carece de instrumentos de supervisión y sanción eficaces una vez que se han adherido a la UE. El dilema es, en realidad, una paradoja: si bien el escrutinio del cumplimiento de normas (como el Estado de Derecho) para los candidatos no impone costes a los miembros, someter a estos últimos a escrutinio puede crear costes para cualquiera de ellos de manera imprevista. Ningún Estado puede calcular a priori si estos mecanismos les afectarán en el futuro. A este respecto, el caso de Austria en 1999 es ilustrativo. Las disposiciones del actual artículo 7 del TUE, que crea un mecanismo para que la UE reaccione en caso de violación de los valores del artículo 2, se redactaron teniendo en mente a los solicitantes de Europa Central y Oriental y, sin embargo, se invocaron (aunque no se aplicaron efectivamente) por primera vez contra un “miembro respetable del club”, cuando el partido del extremista Haider entró en el gobierno.

La posibilidad de ser objeto de escrutinio por parte de las instituciones comunitarias en el futuro explica por qué los Estados resisten tales cláusulas y pueden explicar la incapacidad de la UE para aplicar de manera convincente medidas adicionales

La UE debe exigir el cumplimiento con sus valores no sólo a los países candidatos, sino a los propios miembros del club.

al artículo 7 del TUE. Sin embargo, los futuros efectos no intencionados deben equilibrarse con los objetivos que persiguen tales disposiciones. La consistencia de exigir el mantenimiento de las mismas condiciones de adhesión para los miembros actuales sirve para reducir la incertidumbre sobre su comportamiento futuro, creando características constitucionales específicas consistentes con los objetivos de la UE. La introducción del escrutinio sobre el cumplimiento y, potencialmente, de sanciones puede aumentar los costes de abandonar los compromisos aceptados al ingresar en la UE.

La dimensión exterior del principio de coherencia apunta al tipo de requisitos que la Unión suele aplicar para colaborar con terceros. La protección de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia, todos juntos o uno por uno, figuran sistemáticamente en las acciones e instrumentos exteriores de la UE. Además, la UE incluso intenta conformar el derecho internacional a su gusto, utilizando sus propios valores y principios fundamentales como base para ello. Por lo tanto, parece incoherente contar con una exigencia de cumplimiento interno más flexible o blanda que la aplicada externamente y, por otro lado, un mecanismo para examinar el cumplimiento interno de estos valores reforzaría también claramente la credibilidad de la UE en el mundo. Esto es crucial, en particular, dado que la UE establece requisitos exigentes para los países candidatos en el curso de la preadhesión, lo que contrasta con lo que se exige de los Estados miembros que ya están “dentro”. La coherencia es necesaria tanto por razones de credibilidad como de eficacia. Por un lado, la credibilidad de la política de la UE que exige reformas en los ámbitos del Estado de Derecho y los derechos fundamentales de varios terceros países exige coherencia con las exigencias internas en estos ámbitos. Por otra parte, las consideraciones de eficacia derivan del hecho de que el cumplimiento interno del Estado de Derecho es también un requisito previo para mantener todos los derechos y obligaciones derivados de los Tratados y del derecho internacional. En resumen, la inactividad de la UE en la defensa del respeto a sus valores por parte de sus estados miembros socava su credibilidad frente a terceros.

2.2. ¿Con qué instrumentos cuenta la UE?

Desde las reformas del Tratado de Niza de 2000, el artículo 7 del TUE contiene dos procedimientos diferentes que, aunque carezcan de nombres específicos, podrían denominarse la “etapa preventiva” y la “etapa correctiva” utilizando la analogía con la terminología consolidada para el procedimiento de déficit excesivo en el ámbito de la gobernanza fiscal y macroeconómica. La diferencia entre ambos es fácil de

establecer: la etapa preventiva se refiere al “riesgo claro de una violación grave” de los valores del artículo 2, mientras que la etapa correctiva se aplica a la violación real (grave y persistente) de estos mismos valores. La diferencia entre “riesgo” y violación efectiva no se define en ninguna parte (con la excepción de que la segunda etapa añade “persistente”) y otorga un margen significativo de discreción para que los actores europeos interpreten situaciones.

Tabla 1. El artículo 7: elementos

Etapa	Objeto	Iniciativa	Requisitos decisionales	Efectos
Preventiva	Riesgo claro de violación grave	1/3 Estados, PE (2/3 miembros componentes, Comisión)	Consejo (mayoría de 4/5) + PE (aprobación)	(Recomendación previa) Constatación (Sin sanciones, efecto indefinido)
Correctiva	Violación grave y persistente	1/3 Estados, Comisión	Consejo Europeo (unanimidad)	Sanciones (si se deciden por mayoría cualificada por el Consejo)

Fuente: elaboración propia.

Estas dos etapas no son necesariamente sucesivas, aunque lógicamente podrían serlo: mientras que un infractor puede romper los valores sin ninguna indicación previa, parece más lógico que haya indicios previos de la voluntad de ir en esa dirección. De hecho, la etapa “preventiva” se originó en la necesidad de contar con una especie de alerta temprana, algo sobre lo que informó la crisis de 1999 con el gobierno de coalición en Austria (Merlingen et al., 2001): en aquel momento se pasó inmediatamente a la fase de sanción. En cualquier caso, nada en los tratados requiere activar la etapa preventiva como requisito previo para la activación de la etapa correctiva. Las dos etapas se diferencian en tres aspectos.

Primero, los mismos actores pueden iniciar ambos procedimientos con una diferencia muy importante: mientras los Estados miembros (1/3) y la Comisión Europea pueden activar cualquiera de ambas etapas, el PE sólo puede iniciar la etapa preventiva (por 2/3 de los miembros componentes). La gran mayoría requerida para la activación del procedimiento por parte del PE (es decir, 501 miembros) está en la raíz de su inacción por el momento, a pesar de su activismo (*vid infra*).

Segundo, los requisitos para la toma de decisiones difieren entre ambas fases. Si bien la fase preventiva requiere una mayoría cualificada de 4/5 de miembros del Consejo más el consentimiento del PE (por mayoría de los miembros presentes), la fase correctiva requiere que el Consejo Europeo actúe por unanimidad. En

un segundo paso dentro de la fase correctiva, el Consejo podrá decidir adoptar sanciones por mayoría cualificada (aunque el requisito de 4/5 de la etapa preventiva desaparezca).

Finalmente, las dos etapas producen efectos significativamente diferentes. En la etapa preventiva, el Consejo aprueba una “constatación”. Nada define exactamente qué es una “constatación”, aunque se puede suponer con toda seguridad que sólo se trata de confirmar que existe claramente el “riesgo de una violación grave”. Sin embargo, esta “constatación” no produce consecuencias para el Estado infractor, a pesar de que el Consejo pueda dirigirle, previamente, recomendaciones que, presumiblemente, exigen que cambie su comportamiento. En la etapa correctiva, el Consejo Europeo produce una “constatación” similar, aunque en este caso el Consejo puede seguirla y decidir la imposición de sanciones que tomen la forma de la suspensión de los derechos de pertenencia al Estado infractor. Esta formulación limita las sanciones al ámbito de la competencia de los tratados, al tiempo que concede al Consejo un amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre su contenido con la única limitación de que deben tener en cuenta las posibles consecuencias para los ciudadanos y las personas jurídicas.

El artículo 7 no agota los instrumentos disponibles para asegurar el respeto del Estado de Derecho por parte de un Estado miembro. A él se añaden el Marco para reforzar el Estado de Derecho, aprobado por la Comisión en marzo de 2014 y el diálogo del Consejo sobre el Estado de Derecho. El Marco se origina en la percepción de que el artículo 7 es una bomba nuclear: sus efectos pueden ser tan devastadores que nadie está realmente dispuesto a apretar el gatillo. Por ello, la Comisión buscó un instrumento adicional (el Marco) que le diese más margen negociador a la propia Comisión. El Marco contiene tres elementos principales:

- (1) La definición de las situaciones que activarían el procedimiento
- (2) La identificación de los principios que inspiran la acción
- (3) Las etapas del procedimiento

El artículo 7 se ha completado con el Marco para el Estado de Derecho (instrumento de la Comisión) y el Diálogo del Consejo.

Las situaciones responden a la noción de “amenazas sistémicas” (para las que la Comisión se remite a definiciones consolidadas de jurisprudencia), excluyendo las violaciones individuales de los derechos fundamentales o los errores judiciales. Sin embargo, la noción de “amenazas sistémicas” sigue sin definirse y esto ha activado llamamientos para una mayor clarificación.

La Comisión identificó los cuatro principios siguientes: (a) búsqueda de una solución mediante el diálogo con el Estado miembro interesado; (b)

garantizar una evaluación objetiva y completa de la situación; (c) respetar el principio de igualdad de trato; y (d) indicar acciones rápidas y concretas. Entre éstas, la igualdad es el principio clave, habida cuenta de las persistentes sospechas y acusaciones de una actitud discriminatoria hacia los Estados adheridos después de 2004.

La Comisión diseñó un proceso en tres etapas: evaluación, recomendación y seguimiento.

- En la fase de evaluación, la Comisión recopilaría información e iniciaría un diálogo político con el Estado interesado. Los intercambios y el diálogo seguirían siendo confidenciales (con la expectativa de que el deber de cooperación leal impidiera cualquier medida adicional y/o irreversible por parte del Estado miembro) y garantizara la cooperación). En el lado negativo, la confidencialidad reduce la coerción, ya que impide nombrar y avergonzar.
- Si la primera fase no produce los resultados deseados, la Comisión activaría la segunda: una recomendación de “Estado de Derecho” que identificaría la fuente de preocupaciones y recomendaría al Estado miembro que las abordara. La Comisión también puede recomendar medidas específicas. La comisaria Reding alegó explícitamente que el artículo 7 del TUE podía interpretarse sobre la utilización del modelo del procedimiento de infracción (artículo 258 TFUE).
- Por último, la etapa de seguimiento conduce a la posibilidad de activar uno de los mecanismos del artículo 7 del TUE.

El tercer instrumento disponible es el Diálogo sobre el Estado de Derecho, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2014. Se trata de un mecanismo estrictamente intergubernamental, donde la presidencia de turno propone un tema para “debatir” entre pares. El Diálogo tiene por objeto promover y proteger el Estado de Derecho, aunque sus contenidos siguen siendo vagos y sus efectos, inexistentes. El Consejo Europeo estableció tres limitaciones para este diálogo: (a) respetar el principio de competencias atribuidas; (b) el respeto de las identidades constitucionales de los Estados miembros y sus funciones esenciales del Estado; y (c) el respeto del principio de cooperación leal. Estas limitaciones construyen una orientación excesivamente garantista de la discrecionalidad política de los gobiernos de los Estados miembros.

Finalmente, esta apretada revisión quedaría incompleta sin una referencia a dos instrumentos adicionales. Por una parte, la UE acordó un procedimiento específico

Los instrumentos existentes fomentan el diálogo y la interacción con los infractores y posponen actuaciones sancionadoras.

con Bulgaria y Rumanía como parte de su incorporación a la UE: el Mecanismo de Cooperación y Verificación, que permite que la Comisión evalúe el cumplimiento con los valores del artículo 2 mediante su atención a temas específicos (como la corrupción o las reformas judiciales). Por otra parte, la Comisión, en colaboración con el TJUE puede activar procedimientos de infracción por violaciones concretas del derecho comunitario que puedan tener repercusiones sobre el Estado de Derecho. El procedimiento de infracción no tiene carácter “sistémico” aunque algunos autores han propuesto agrupar varios procedimientos concretos contra un gobierno para darle así este perfil. Como se verá más abajo, ha sido un procedimiento favorito de la Comisión, aunque tiene limitaciones importantes. Por último, el PE aprobó a finales de 2016 la propuesta de un nuevo mecanismo de seguimiento del cumplimiento con la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales (DRF) que se aplicaría a todos los Estados miembros. Su puesta en práctica, sin embargo, depende en última instancia de la voluntad de los Estados que no han mostrado por el momento mucho interés en la iniciativa.

2.3. ¿Qué ha hecho la UE?: limitaciones y efectos

La reacción de las instituciones europeas a los episodios de quiebra del Estado de Derecho en algunos Estados miembros, abundantemente denunciados por organismos internacionales y académicos, ha oscilado entre el activismo inefectivo del PE, el desentendimiento del Consejo y la búsqueda de estrategias de compromiso por parte de las autoridades del Estado infractor en el caso de la Comisión.

El PE ha seguido la situación en Hungría desde al menos 2013, cuando aprobó una Resolución pidiendo que un comité interinstitucional revisase las actividades del gobierno húngaro en las áreas de conflicto identificadas. El comité debería verificar los avances en el cumplimiento de los objetivos fijados, aunque ello no afectó la trayectoria del gobierno húngaro. Desde 2015 el PE ha celebrado debates plenarios sobre la situación del respeto por los valores del artículo 2. Después del segundo de ellos, el PE aprobó una Resolución en junio de 2015 advirtiendo que los desarrollos en Hungría podrían representar una amenaza sistémica emergente al Estado de Derecho. A ellos siguieron Resoluciones en diciembre de 2015 y la más reciente de mayo de 2017 que pide al gobierno húngaro que revoque las leyes relativas al derecho de asilo y organizaciones no gubernamentales y busque un acuerdo que permita la permanencia de la Universidad Centroeuropea (CEU) en Budapest. También pide a la Comisión que monitoree estrictamente el uso de

El Parlamento Europeo ha amenazado con activar el artículo 7 tanto contra Hungría como contra Polonia, pero no ha concretado esta amenaza.

los fondos europeos por parte del gobierno húngaro. La resolución concluye sugiriendo la activación unilateral por parte del PE de la fase preventiva del artículo 7 aunque no se ha producido un voto para su activación. Orbán ha comparecido varias veces ante el PE (lo cual, sin duda, debe valorarse como un ejercicio de rendición de cuentas positivo, aunque su tono haya sido en ocasiones no muy amistoso).

El caso polaco, con menor recorrido temporal, ha sido objeto de un debate plenario en enero de 2016 y dos resoluciones en abril y septiembre de 2016. En noviembre de 2017, el PE aprobó una Resolución que llamaba a la activación del artículo 7 contra Polonia. Pero, al igual que ocurrió con el precedente húngaro, el PE se limitó a pedir a su comisión de libertades un informe sobre el tema, cuyo voto en plenario serviría para pedir formalmente al Consejo la activación del procedimiento del artículo 7.

En resumen, el PE se ha mostrado muy activo en cuanto al seguimiento de las violaciones de los valores del artículo 2 tanto en el caso de Hungría como en el de Polonia. Sin embargo, el PE no ha sido capaz de activar el instrumento más poderoso puesto a su disposición, la fase preventiva del artículo 2. Considerando las resoluciones aprobadas, se observa que, salvo en el caso de la resolución sobre Polonia de septiembre de 2016, nunca han estado respaldadas por una mayoría equivalente a la necesaria (esto es, 501 miembros) para activar el procedimiento del artículo 7. Ello es así porque los partidos europeos han tendido a votar defendiendo a sus correligionarios. Así, el PPE se ha posicionado siempre en defensa de Fidesz, evitando votar a favor de las resoluciones condenatorias promovidas por los socialistas y liberales. Por ejemplo, en mayo de 2017, el PPE presentó una moción de resolución alternativa a la aprobada por la mayoría de la cámara. Los europarlamentarios adscritos a grupos euroescépticos tienden a alinearse también con la defensa de los gobiernos recalcitrantes y en contra de acciones de la UE más contundentes. La excepción de la resolución sobre Polonia (aprobada por una amplia mayoría) se explica fácilmente: PiS no pertenece a ninguno de los tres grandes partidos europeos y se encuadra con los *Tories* británicos en el conservador ECR. En resumen, más allá de actuar como caja de resonancia, el dominio de las afiliaciones partidistas a la hora de tomar decisiones ha militado contra un papel más activo del PE (Sedelmeier, 2017) que, eso sí, ha reiterado sus llamadas para la acción de la Comisión a través de varias vías.

El comportamiento del Consejo ha sido bastante insatisfactorio: en general, el Consejo y los gobiernos allí representados, se han desentendido de las repetidas violaciones del Estado de Derecho por parte de sus homólogos en Hungría y

El Consejo ha tenido una actitud pasiva, aunque la Comisión ha conseguido que progresivamente muestre mayor respaldo a su postura.

La Comisión ha sido la institución más activa en el control del cumplimiento del Estado de Derecho y su estrategia ha sido buscar el diálogo e involucración de las autoridades del Estado infractor.

Polonia. Es cierto que algunos de ellos, como los cuatro firmantes de una carta reclamando acciones más intensas de la UE o los 11 firmantes del informe Westerwelle, que apuntaba también en esta dirección, han estado más preocupados por las desviaciones de algunos de sus colegas. Pero eso no se ha traducido en una acción institucional firme. De hecho, el servicio jurídico del Consejo criticó el Marco al considerar que expandía injustificadamente las competencias comunitarias. Y en cuanto al Diálogo, su balance no puede ser más pobre: hasta el momento, se han celebrado dos diálogos, ambos totalmente intrascendentes. El único cambio ocurrió cuando, en mayo de 2017, a propuesta de la Comisión, el Consejo debatió la situación del Estado de Derecho en Polonia y encomendó a la Comisión persistir en su tarea de monitoreo. De nuevo a

propuesta de la Comisión, el Consejo volvió a tratar la cuestión de las violaciones del Estado de Derecho por parte de las autoridades polacas en septiembre de 2017. Tras esta reunión, varios gobiernos y, en especial, Francia y Alemania, se alinearon claramente con las tesis de la Comisión, lo que supuso un respaldo muy importante a la táctica de aquella.

Precisamente, la Comisión ha sido la institución más activa en el control del cumplimiento con el Estado de Derecho, siempre buscando una estrategia de involucrar al gobierno infractor. Hasta el momento, la Comisión ha puesto en marcha tres procedimientos de infracción relacionados con la defensa del Estado de Derecho contra Hungría en relación a la independencia de la autoridad encargada de la protección de datos, al cambio en la edad de jubilación forzosa de los jueces ya la independencia del banco central. En esos tres casos, el TJCE refrendó las opiniones de la Comisión llevando a medidas correctivas por parte de las autoridades húngaras. En varios otros casos, la Comisión sólo llegó a la fase de una carta formal de notificación (en relación con la concentración de la gestión operativa de los tribunales, los recursos humanos, el presupuesto y la asignación de casos en manos del presidente de un nuevo Consejo Nacional Oficina Judicial). En abril de 2017 la Comisión abrió un nuevo procedimiento de infracción (relativo a la legislación húngara que restringe las actividades de la Universidad Centroeuropea impulsada por el magnate crítico con Orbán, Georges Soros), seguido por otro más el 13 de julio, en relación a las limitaciones a la financiación extranjera de ONG húngaras.

La crítica de la Comisión por el uso del procedimiento de infracción subraya que, si bien corrige las infracciones puntuales, no pueden corregir los efectos sistémicos de erosión del Estado de Derecho que persisten a pesar de las resoluciones del TJCE. La Comisión también advirtió que seguía resuelta la utilización de todos

los instrumentos disponibles, al tiempo que pedía un diálogo político más amplio en el que participaran las autoridades húngaras, otros Estados miembros, el PE y la propia Comisión. No obstante, a pesar de las solicitudes expresas del PE en 2015, la Comisión no ha logrado activar hasta ahora su propio Marco, por no mencionar el artículo 7 en cualquiera de sus fases. Hasta el momento, la combinación de los casos por infracción contra Hungría ante el TJUE, junto con la presión política, no han conseguido contener ni mucho menos retrotraer los efectos de los cambios y del *backsliding* democrático y constitucional en ese país.

La actitud cautelosa de la Comisión al activar el artículo 7 se explica por su anticipación de posibles consecuencias negativas y por el cálculo sobre el posible apoyo dentro del Consejo.

En comparación, la Comisión ha adoptado una actitud mucho más directa con el gobierno polaco. En enero de 2016 activó el Marco apenas tres meses después de las elecciones legislativas polacas y la formación de un gobierno PiS. La Comisión escaló las diferentes etapas del Marco RoL: en enero emitió un dictamen y, ante la falta de respuesta de las autoridades polacas, publicó una recomendación en julio de 2016. Las autoridades polacas no abordaron las cuestiones incluidas en la recomendación y adoptaron una actitud de confrontación. La Comisión publicó otra recomendación complementaria en diciembre de 2016 en la que se reconoce que no se han resuelto cuestiones importantes mientras se han producido nuevas preocupaciones entre tanto. A ello siguió, en julio de 2017, una tercera recomendación complementaria que emplaza a Polonia a remediar los asuntos pendientes y, por primera vez, amenaza con la activación del artículo 7. En la misma fecha, la Comisión inició un procedimiento de infracción en relación a la ley relativa al poder judicial. Finalmente, en diciembre de 2017, la Comisión aprobó una cuarta Recomendación y, por primera vez en la historia de la UE, activó la fase preventiva del artículo 7. Los resultados de esta acción son desconocidos en el momento de escribir este capítulo.

La Comisión ha privilegiado una estrategia de involucración del Estado infractor. ¿Por qué? Varias razones explican este comportamiento, aunque se resumen en que la Comisión anticipa los posibles efectos no buscados de sus acciones y prevé reacciones negativas. En primer lugar, la Comisión es reacia a activar el procedimiento sin asegurarse de antemano el apoyo del Consejo. La activación de otro procedimiento de sanción, el de déficit excesivo en 2003 contra Francia y Alemania, muestra que si no se asegura este apoyo de antemano, las posibilidades de éxito son mínimas y, aún peor, la credibilidad del procedimiento queda amenazada. Además, la falta de apoyo del Consejo a la recomendación sancionadora de la Comisión podría ser interpretada como un respaldo implícito al gobierno infractor. En segundo lugar, la Comisión también anticipa una reacción interna adversa por

parte de la opinión pública, que podría interpretar una posible sanción contra un gobierno por vulnerar los valores del artículo 2 como una intromisión injustificada en las decisiones de un gobierno democráticamente elegido. Finalmente, pero no menos importante, los procedimientos de sanción plantean un dilema de cumplimiento: en última instancia, la UE carece de verdaderos medios coercitivos y el cumplimiento depende de la voluntad de las autoridades e instituciones del Estado infractor. De ahí que la Comisión haya preferido siempre una estrategia de compromiso en lugar de una estrategia directamente punitiva.

Ante estas insuficiencias, se ha propuesto utilizar el procedimiento de infracción de manera sistémica (Scheppele, 2016). Sustancialmente, esto quiere decir agrupar varios procedimientos de infracción (contra disposiciones específicas de los tratados y la legislación comunitaria) en uno solo, cuyo carácter sistémico vendría definido por el impacto acumulativo sobre los valores fundamentales que las infracciones agrupadas tienen. A ellos se añadiría además una multa elevada para incrementar la capacidad disuasoria. Esta propuesta presenta dos problemas importantes. Por una parte, la Comisión tendría que construir la noción de "violación sistémica" sin una base legal específica y tendría que apelar al artículo 2 que enumera los valores de la UE pero sin concretar ni especificar en qué consisten exactamente. La Comisión debería "construir" una base legal de forma similar a lo que ocurre en el artículo 7, aunque con una diferencia notable: el segundo es un procedimiento político, mientras el primero es un procedimiento jurídico que debe basarse, precisamente, en la existencia de bases legales claramente especificadas. Por otra parte, se puede plantear una objeción de principio importante: si el TJUE sentenciase sobre la existencia de una "violación sistémica", se ubicaría en una posición de preeminencia constitucional. Al adjudicar en una cuestión relativa a la separación de poderes entre órganos del Estado, el TJUE se convertiría en una suerte de meta-tribunal constitucional. Y, en la actualidad, carece de mandato y, por lo tanto, legitimidad para ello.

► 3. Conclusiones

La UE está basada en sólidos valores que inspiran tanto su sistema constitucional como el de sus Estados miembros. Su cumplimiento es escrupuloso y es innegociable, no sólo por consideraciones éticas sino también por los efectos negativos prácticos que su vulneración pudiese tener sobre todo el edificio comunitario. Por ello, es esperable una actitud más asertiva por parte de las instituciones comunitarias. Al Consejo en particular le compete adoptar una actitud más responsable que impida que los infractores de esos valores construyan una percepción de impunidad. La panoplia de instrumentos disponibles para combatir las violaciones de los valores del artículo 2 probablemente no sea suficiente, de ahí que las recomendaciones adjuntas incidan en medidas que añaden mordiente a los mecanismos de control.

LA ARQUITECTURA
INSTITUCIONAL DE LA UE:
LEGITIMIDAD, EFICACIA Y
FLEXIBILIDAD



LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UE: LEGITIMIDAD, EFICACIA Y FLEXIBILIDAD

Ignacio Molina

► 1. Introducción: crisis múltiple y reflexión institucional

El fracaso de la Constitución Europea en 2005 y la tortuosa ratificación de su plan alternativo –el Tratado de Lisboa, que sólo pudo entrar en vigor a final de 2009– parecían haber vacunado a la ciudadanía y los líderes de la UE contra el deseo de embarcarse en nuevas reformas institucionales. Mientras la globalización seguía avanzando y las urgencias sustantivas no paraban de multiplicarse, resultaba aconsejable dejar pasar tiempo antes de volver a un ejercicio que lleva necesariamente a la introversión, consume grandes energías hasta alcanzar el consenso (sin que exista ninguna garantía de lograrlo) y, al menos en apariencia, resulta sólo instrumental para los grandes objetivos políticos.

La extraordinaria sucesión de crisis que se han ido acumulando desde el momento mismo en que culminó esa última reforma de los Tratados casi obligaba a no desviar la atención de tantos y tan variados desafíos. No obstante, tal y como se señala en la introducción de este Informe, no deja de ser igualmente cierto que durante estos años convulsos la reflexión sobre el –mejorable– funcionamiento institucional de la UE ha estado siempre viva en el mundo académico o los laboratorios de ideas y, aunque fuese en segundo plano, también en las instituciones comunes y algunos de los gobiernos nacionales.

Al fin y al cabo, muchos de los episodios de la crisis múltiple apuntaban a la conveniencia de introducir diversas mejoras. Por poner algunos ejemplos: reformas útiles para afrontar el preocupante distanciamiento ciudadano hacia el proyecto europeo, o para aumentar la transparencia y rendición de cuentas por decisiones a menudo adoptadas con la emergencia del precipicio, o para frenar el preocupante aumento de las prácticas intergubernamentales, o para revertir la asimetría creciente de poder entre Estados acreedores y deudores, o para reducir las situaciones de desencuentro entre órganos supranacionales y nacionales (parlamentos o tribunales constitucionales), o para fortalecer la capacidad institucional en la gobernanza multinivel y la aplicación por los Estados miembros de las políticas y reglas europeas, o en fin, para dotar al sistema de una flexibilidad que permita a algunos avanzar más decididamente en determinados ámbitos.

Además, y pese a esa aparente pausa en la introducción de reformas institucionales, a lo largo de este tiempo se han ido produciendo importantes desarrollos. Algunos de ellos estaban generados por la propia aplicación del Tratado de Lisboa: la iniciativa

ciudadana, el sistema de *spitzenkandidaten* para seleccionar al presidente de la Comisión, el control de la subsidiariedad a través del protocolo de alerta temprana, la institucionalización del Consejo Europeo o el despliegue de las muchas novedades en el funcionamiento de la acción exterior. Pero otros no estaban en el plan y se han ido precipitando por el propio devenir de los acontecimientos; sobre todo en lo relativo a la gobernanza del euro destacando el Semestre Europeo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE o fondo de rescate) y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (también llamado Pacto Fiscal).

La misma sensación de urgencia con la que se adoptaron algunas de estas medidas llevó a las instituciones a aconsejar en dos célebres informes –“de los cuatro” y “de los cinco presidentes”– la necesidad de completar, con más calma, la llamada Unión Política: una idea importante, aunque con un contenido menor del que evoca su fastuoso nombre, consistente en el adecuado reforzamiento de la legitimidad y el control político que debe acompañar los avances en materia fiscal o bancaria de los últimos años. Al margen de la gobernanza económica se han publicado evaluaciones oficiales –en general positivas, aunque admitiendo margen para mejoras– sobre el funcionamiento de la nueva acción exterior. Y también hay perspectiva suficiente desde que se aplica Lisboa para enjuiciar las deficiencias en materia de seguridad y defensa o de justicia e interior (donde las cooperaciones reforzadas no han cumplido hasta ahora el papel animador que a priori se les asignaba).

La evolución de todas estas reflexiones parece haber llegado a su punto de maduración hacia 2016, coincidiendo con el referéndum sobre la salida de Reino Unido. Ya en el acuerdo de febrero con el que el Consejo Europeo pretendió infructuosamente asegurar la permanencia se incluían consideraciones sobre un próximo cambio de los Tratados para insertar en parte lo acordado. Alguna idea allí contenida ha pervivido (como luego se dirá), aunque es sabido que esa Decisión decayó tras el resultado adverso de la votación. En cualquier caso, el desenlace ha acelerado la intensidad del debate institucional y puede incluso considerarse la gran circunstancia desencadenante de que la reforma vuelva a la agenda de la UE. Los motivos son, al menos, cuatro.

Para empezar, la misma activación del artículo 50 del TUE obliga a abordar con carácter inmediato los cambios necesarios para amoldar los Tratados a la nueva situación. Y si va a ser inevitable esa reforma, se abre una ventana de oportunidad jurídico-política que se puede querer aprovechar para otras cuestiones institucionales, más allá de la implementación del acuerdo de divorcio.

El segundo factor ha sido el enfoque proactivo con el que las instituciones y los 27 decidieron afrontar el *Brexit*. Además de mostrar unidad en los preámbulos de la negociación, decidieron aprovechar la difícil circunstancia para lanzar una reflexión

amplia sobre los problemas y las posibilidades del proceso de integración. Este ejercicio se ha ido plasmando en distintos textos: las conclusiones de las cumbres celebradas en Bratislava, Malta y Roma, y, sobre todo, el Libro Blanco sobre el futuro de Europa (y sus documentos de acompañamiento) donde la Comisión dedica gran atención a los temas del diseño organizativo.

Otra razón más difusa, pero políticamente muy potente, es el renacer europeísta desencadenado en las opiniones públicas a partir del referéndum. Como han ido indicando los sondeos, la mayor parte de los europeos ha juzgado la decisión de la retirada como un error histórico. Cada día transcurrido, a la luz del creciente desbarajuste británico y las tensiones propias del inicio de la discusión sobre *dossiers* muy delicados como el de los derechos de los ciudadanos, ha ido reforzando el hasta entonces alicaído sentimiento favorable a la integración. Un reflujo ayudado también por el amplio rechazo existente en el continente al populismo de Donald Trump, y que ha tenido un impacto directo en las elecciones austriacas, neerlandesas o francesas. En particular, la llegada de Emmanuel Macron al Eliseo, con la consiguiente renovación del crucial eje franco-alemán, puede considerarse el desarrollo político que más puede favorecer la apertura efectiva de una reforma institucional. De hecho, en su primera reunión con la canciller Angela Merkel se aludió expresamente a esa posibilidad.

El Brexit ha provocado cierto renacer europeísta y puede considerarse la gran circunstancia desencadenante de que la reforma institucional vuelva a la agenda de la UE.

El último motivo, menos positivo que el anterior y sólo conectado al *Brexit* de forma indirecta, consiste en la coincidencia entre este nuevo *momentum* y la frustración por la actitud de ciertos Estados miembros del Este. Hay un elemento de casualidad temporal. Es justo ahora cuando Bruselas y la mayoría de capitales nacionales empiezan a perder la paciencia con Hungría o Polonia por su falta de respeto a algunos principios básicos del Estado de Derecho o por la posición de todo el llamado grupo Visegrado en los asuntos migratorios. Pero también es claro que la salida británica incide doblemente sobre esta situación. Por un lado, porque la resistencia a una mayor europeización en algunos sectores claves pierde a su principal y más influyente valedor. Por el otro, porque una fuerte corriente dentro de la UE no está dispuesta a que en el futuro sigan operando frenos similares a los ejercidos por Londres en el pasado y quiere aprovechar la ocasión para institucionalizar lo que en cierto modo ya se había practicado con los propios británicos en 2012 (con ocasión del Pacto Fiscal) y 2016 (en el aludido acuerdo fallido previo al referéndum). Esto es, introducir mecanismos que permitan las distintas velocidades: sin discriminar a quien no desee ir más rápido, pero sin vetos.

► 2. Diagnóstico

Tal y como se ha apuntado en la contextualización anterior, desde 2010 se ha venido acumulando un amplio material sobre posibles reformas institucionales. Está alimentado por las reflexiones producidas tanto en el siempre prudente terreno oficial como en el de los más audaces expertos independientes. También en ese campo intermedio y especialmente interesante que conforman las propuestas realizadas por los políticos en activo más europeístas, donde puede insertarse el Informe producido en 2012 por un grupo de 11 ministros de Asuntos Exteriores –liderado por el alemán Guido Westerwelle– o las más recientes propuestas institucionales debatidas en el Parlamento Europeo.

Es natural que no exista un consenso sobre los cambios que deberían producirse. Dejando al margen las posturas euroescépticas, existe una gran distancia entre las recomendaciones de signo federalista, asumidas por algunos Estados miembros, y aquellas otras que defienden a la UE de una manera más tibia, señalando que el mejor favor que puede hacerse a la integración en el terreno de las competencias y la toma de decisiones pasa por reforzar al nivel nacional y despolitizar las instituciones comunes. De todos modos, es interesante señalar que, junto a estas esperables discrepancias en las respuestas a dar, sí parece haberse producido una coincidencia en las preguntas a formular.

Hay un primer interrogante técnico-jurídico sobre si las posibles reformas institucionales a introducir exigen cambiar los Tratados o basta con un uso imaginativo de las actuales reglas del juego. El asunto es sólo aparentemente técnico, pues incluye el cálculo de hasta qué punto el resultado final puede compensar el gran capital político que exige un proceso tan complejo como éste. Es una decisión importante, aunque por ahora, y salvo en algunas cuestiones acotadas a una reforma simplificada o a asuntos en los que pueda haber un rápido consenso, lo aconsejable parece ser evitar la convocatoria de una Convención y el posterior proceso intergubernamental y de ratificación. La mejora del clima político europeo antes descrito no llega a plasmarse en una demanda de proceso constituyente. No obstante, tampoco hay que descartarla completamente ni dejar de avanzar en el debate sobre la cuestión seguramente más importante a abordar en una posible reforma: el fin, o al menos la limitación, de la exigencia de unanimidad. El mero hecho que se produzca ese debate ayudará además a favorecer el éxito de reformas que no requieran tocar el Derecho originario.

Las otras tres preguntas que dominan el debate institucional, y a las que esta sección del Informe pretende dar una primera respuesta, se pueden recapitular del siguiente modo:

- (a) ¿Por qué y cómo legitimar mejor las decisiones europeas ante los ciudadanos y los sistemas políticos nacionales?

- (b) ¿Cuál es el mejor modo de mejorar la eficacia de la gobernanza europea y de su relación con la gobernanza nacional?
- (c) ¿La heterogeneidad entre los Estados miembros aconseja facilitar la geometría variable que supone la integración diferenciada?

2.1. Legitimidad

Los problemas de legitimidad de la UE son variados pero tal vez se puedan resumir en la dificultad creciente para seguir proveyendo esa suerte de suma positiva múltiple que el proceso había conseguido desde sus orígenes: más prosperidad y mejor democracia, fortalecimiento simultáneo del nivel supranacional y del estatal, empoderamiento tanto de la ciudadanía como de las elites, etc. Aunque ya a partir de los años 90 fue desapareciendo el consenso permisivo en las opiniones públicas de los países que eran democracias más avanzadas, el respaldo mayoritario al proyecto nunca estuvo realmente en peligro antes de 2005. A partir de ese momento se instala una lógica de suma cero: la adaptación a Europa del célebre trilema de Rodrik (2011) según el cual avanzar en la integración sólo puede ser a costa de la democracia o la soberanía nacional. O, casi peor aún que lo anterior, comienza a extenderse la percepción de dominación de unos actores sobre otros.

La sensación de dominación contradice la esencia misma del proceso supranacional y ha tenido en estos años diferentes posible reflejos; todos ellos rechazables: (a) la tecnocracia sobre los ciudadanos o, en sentido contrario los impulsos populistas sobre las elites gobernantes; (b) las instituciones comunes sobre las de los Estados miembros o viceversa; (c) unos países particularmente fuertes y rígidos (Alemania) que se imponen sobre el resto o, visto desde ojos alemanes y de otros países septentrionales, unos países poco responsables que hacen free-riding sobre el conjunto; y (d) un directorio de países grandes más o menos pro-europeos que ignoran a los pequeños o, a la inversa, un grupo de miembros pequeños que son recalcitrantes a la voluntad mayoritaria.

El debate institucional ha de tener en cuenta estas distintas dinámicas perversas, tratando de recuperar las sumas positivas y las empatías que son necesarias para el éxito del proceso de integración, pero haciéndolo de manera equilibrada y coherente. Es decir, cuidando de que al incidir sobre un elemento no se debilite a los demás y, en particular, evitando que la introducción de

El objetivo del debate institucional es recuperar las sumas positivas y las empatías que son necesarias para el éxito del proceso de integración, de manera equilibrada y coherente.

cualquier novedad no genere desigualdades políticas entre los ciudadanos (no desconociendo que determinadas acciones que a priori pudieran, por ejemplo, fortalecer la participación o la rendición de cuentas podrían también tener el efecto no deseado de dar más poder a la ciudadanía de unos países sobre otros). Por otro lado –y también conectado con el objetivo de eficacia–, la nueva arquitectura institucional no puede estar sólo orientada al proceso (*inputs*) sino también a favorecer que se obtengan los resultados (*outputs*) que responden a los deseos mayoritarios de los europeos.

Las reformas que aquí se aconsejan tienen en cuenta esos difíciles equilibrios y también las debilidades de la comunidad política europea. Pero, aunque pueda parecer contraintuitivo a primera vista, por ser más fuerte la identificación política de los ciudadanos con sus Estados, se defiende que es preferible actuar en el nivel de las instituciones comunes y preservar el enfoque comunitario. Aunque sea positivo asociar a los parlamentos nacionales en esta tarea y fortalecer la gobernanza en el nivel estatal, resulta prioritario evitar la fragmentación de los procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas que solo pueden exacerbar las desigualdades políticas entre los miembros y dificultar que se alcancen los resultados que mayoritariamente persigue la ciudadanía. Se trata, en suma, de promover liderazgos, procesos legislativos y programas de gobierno europeos aunque reconociendo a la vez el papel protagonista que seguirán jugando los líderes, los gobiernos y los partidos a escala nacional.

El fortalecimiento de la intergubernamentalidad y de las medidas extraordinarias durante los años de crisis ha llevado a que el lógico deseo de controlar democráticamente las decisiones europeas acabase reforzando los mecanismos nacionales en la línea defendida, por ejemplo, desde el Tribunal Constitucional alemán. Es difícil de objetar la denuncia de que la UE no puede vaciar las democracias pero el problema es que, si se implementa mal el input democrático, sólo unas pocas de ellas están en condiciones de establecer esos controles nacionales y conseguir que sus parlamentos o sus cuerpos electorales se conviertan en nuevos actores

que supervisan, condicionan o vetan los avances de la integración. Como se ha visto claramente en la crisis del euro, los países deudores (sobre todo si estaban rescatados), apenas se pueden permitir el lujo de asumir otro papel que no sea secundario.

Es decir –y por seguir con el ejemplo del euro–, si un Estado en posición deudora no puede frustrar la gestión del euro acordada por las instituciones y el conjunto de miembros (como ocurrió en 2015 cuando el resultado del referéndum griego no alteró el programa decidido por el conjunto de la Eurozona), y si un Estado con *opt-out* sobre

La toma de decisiones y el control democrático no deben estar fragmentados para evitar exacerbar las desigualdades políticas entre los Estados miembros.

la moneda no puede bloquear los avances que se estimen necesarios para que sobreviva (como ocurrió en 2012 cuando el Reino Unido se negó a adoptar el tratado que aprobaba el llamado Pacto Fiscal), de igual modo debe concluirse que un Estado acreedor no puede apelar a ningún veto democrático particular. De lo contrario, aparte de los problemas inherentes a la fragmentación de la decisión y la rendición de cuentas, en la medida que no toleraría esa actitud en otros, estaría aprovechándose de la antes comentada asimetría de poder (o de dominación) que no casa precisamente bien con la idea de democracia.

Por todo lo anterior, la construcción de la legitimidad de las decisiones europeas debe seguir recayendo de manera esencial, con todas las mejoras que sean necesarias, sobre las actuales instituciones comunes y, en particular, sobre el Parlamento Europeo. Los parlamentos nacionales no forman parte del sistema institucional de la UE ni deben hacerlo más allá de: (a) su obvio protagonismo en la reforma de los Tratados; (b) su papel ordinario en la transposición de directivas y en la evaluación de determinadas políticas europeas; (c) la investidura y el control a sus respectivos gobiernos nacionales que actúan en los órganos intergubernamentales de la UE; y (d) la supervisión de la subsidiariedad (a través de un sistema de alerta temprana que definitivamente destierre, tras el *Brexit*, la posibilidad de “tarjetas rojas” para parar las propuestas legislativas de la Comisión).

No obstante, hay margen para reforzar al menos en cuatro ámbitos la implicación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos. Y es bueno hacerlo tanto por motivos políticos como jurídicos. Las razones políticas se resumen en la conveniencia de generar complicidad o, al menos, confianza entre los dos niveles. Las jurídicas, que son también políticas, se deben a las importantes competencias que los Estados miembros atesoran justo en los ámbitos en los que –en la línea defendida por este Informe– es más previsible que la integración avance en el futuro.

Una primera posibilidad que ha sido mencionada en diversos análisis se refiere a una deseable mayor cooperación entre los propios parlamentos nacionales (vía COSAC u otras redes) de forma que se mejore y se converja en la supervisión de la actividad desempeñada en Bruselas por sus respectivos poderes ejecutivos, aprobando por ejemplo estándares comunes de control *ex ante* y *ex post* a las decisiones europeas.

También son muchos los que lamentan el papel meramente negativo (la alerta temprana expresada en las llamadas “tarjeta amarilla” y “naranja”) que hoy pueden asumir los parlamentos nacionales en la elaboración de las políticas europeas. En paralelo a la propia pretensión de los eurodiputados de hacer propuestas legislativas, no es descabellado extender a los parlamentos nacionales la posibilidad de esta iniciativa normativa. En todo caso, para incentivar la europeización de los representantes nacionales y en coherencia con la idea antes

expresada de que debe evitarse la fragmentación de la toma de decisiones, la posible propuesta legislativa no debería partir de ninguna cámara individual sino de un número mínimo que podría fijarse siguiendo las mayorías usadas en el control del principio de subsidiariedad, a través de la introducción de una suerte de “tarjeta verde”. Aunque ello requiere en principio revisar los Tratados, alternativamente podría articularse un diálogo entre los parlamentos y la Comisión para ensayarlo.

Una tercera vía de mejora se refiere al aumento de las comparecencias que puedan hacer los responsables europeos (en particular, de la Comisión, del BCE y de las distintas agencias ejecutivas de la UE) en los parlamentos nacionales. Aunque formalmente no deban rendir cuentas ante ellos, sí es conveniente un diálogo regular, en especial por lo que se refiere a la gobernanza del euro (en el marco del Semestre europeo, de las grandes decisiones –por ejemplo, rescates– o de la coordinación de reformas económicas), pero también cuando se debata sobre acuerdos de asociación con terceros que tengan naturaleza mixta por trascender el ámbito comercial y sobre otros ámbitos con mayor intensidad de competencias compartidas.

Finalmente, la complejidad del reparto competencial en, al menos, tres áreas (gobernanza económica, justicia e interior, y seguridad y defensa) aconseja que ahí se articule además un diálogo institucionalizado entre los parlamentos nacionales y la UE teniendo en cuenta los instrumentos ya existentes en el TUE (Título II del Protocolo 1), el TFUE (arts. 70, 85 y 88) y el Pacto Fiscal (art. 13), que anima a la creación de foros interparlamentarios de carácter sectorial cuyos miembros pertenecerían a las respectivas comisiones especializadas de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo.

De acuerdo al análisis antes realizado, aquí se encuentra el terreno más delicado de cualquier reforma institucional que pretenda ganar legitimidad asociando más a los parlamentos nacionales en la gobernanza europea. Téngase en cuenta que se ha propuesto la creación de nuevas cámaras formadas por diputados nacionales que serían competentes sobre ámbitos importantes de la integración, como el llamado parlamento de la Eurozona. Pero esa posibilidad, además de complicar y oscurecer el diseño institucional, tiene el grave inconveniente de extender al nivel europeo la asimetría favorable de poder de unos representantes nacionales: los que pertenezcan a países con una posición más robusta en el asunto que se vaya a decidir o donde el poder legislativo disponga de mayores capacidades político-institucionales. Por ese motivo, los foros interparlamentarios han de servir para promover el intercambio de pareceres, la empatía política y la pedagogía, pero no tener carácter decisorio.

Por lo demás, las posibilidades para hacer reformas institucionales que aumenten la legitimidad procedimental de la UE no se reducen al reforzamiento (con límites) de los parlamentos nacionales. La mejora de la representación directa de la

ciudadanía en la UE es otro ámbito evidente donde reforzar la política democrática en el nivel común europeo. La manera que tienen hoy los ciudadanos de estar presentes en las decisiones europeas, además del instrumento de participación directa introducido tras el Tratado de Lisboa con la iniciativa legislativa, es a través de sus representantes en las instituciones. La representación es doble: de forma mediata y a través de sus respectivos gobiernos nacionales en el Consejo (y el Consejo Europeo) y de forma inmediata en el Parlamento Europeo que se vota cada cinco años. Esa doble realidad no debe ser alterada, pero –al margen de lo que luego se dirá sobre el funcionamiento más simple en los órganos de naturaleza intergubernamental y la ya mencionada cooperación con los parlamentos nacionales– sí es posible reforzar el vínculo directo entre los ciudadanos y la Unión.

Es posible reforzar el vínculo entre los ciudadanos y la UE insertando en el Parlamento Europeo representantes elegidos en una circunscripción transnacional.

Como es sabido, el Tratado hace posible probar un sistema común para las elecciones al Parlamento Europeo pero hasta ahora ha sido imposible avanzar en ese terreno. Hay diferentes propuestas bien planteadas para armonizar el procedimiento electoral (por ejemplo, bajo reglas de proporcionalidad similares, distritos estatales o regionales de similar tamaño y un umbral mínimo en todos los casos), para crear una autoridad electoral común o, al menos, para unificar el calendario y que todas las votaciones sean el mismo día. Pero el enorme esfuerzo político que exigiría una reforma así, sin que haya garantía alguna de lograrla, aconseja aparcarse ese objetivo de un sistema electoral europeo que, por otro lado, tampoco contribuiría especialmente a reforzar la unidad de los 27 espacios políticos o la igualdad de los votantes.

En cambio, y pese a las reticencias que la idea suscita en algunos grupos del Parlamento Europeo, la idea de insertar un grupo adicional de eurodiputados elegidos por una circunscripción transnacional merece ser defendida. En las elecciones se depositarían dos votos: uno para elegir la lista del distrito estatal y otro para esta nueva lista paneuropea. Una sencilla medida como ésta ayudaría a varios objetivos a la vez, tales como: (a) incentivar la participación; (b) reforzar el sentimiento de comunidad política supranacional y la europeización del sistema de partidos; (c) reducir las posibilidades de que triunfen partidos populistas locales; (d) personalizar la campaña y consolidar el sistema de spitzenkandidaten –ya que los cabezas de lista de cada partido paneuropeo en ese distrito serían los candidatos a presidir la Comisión Europea–; o, finalmente, (e) ayudar, tal y como luego se dirá, al funcionamiento institucional en los ámbitos de integración diferenciada.

2.2. Eficacia

La eficacia de la UE debe ser el segundo gran objetivo de cualquier reforma institucional. Ya se ha dicho antes, al hablar de la democracia orientada a resultados, que la eficacia es en sí mismo un medio para reforzar la legitimidad de una organización política. De hecho, como señala Luuk van Middelaar (2013) la consecución eficaz de resultados –lo que él llama legitimidad “romana”– es seguramente la más importante manera de ganarse el favor ciudadano en el caso europeo, considerando la debilidad de la identidad compartida (la legitimidad “germánica”) o las dificultades, sobre todo en los Estados con experiencia democrática más consolidada, de fundar el apoyo a la UE sobre un proceso impecable y cercano de toma de decisiones (legitimidad “griega”).

En esta sección se quieren apuntar algunas consideraciones sobre la importancia de un funcionamiento organizativo transparente y coherente, aun cuando no suponga incidir en una mejor relación directa entre los decisores y los destinatarios de la decisión. El método comunitario y la supranacionalidad, aunque a priori no sirvan precisamente para acercar el espacio político a los ciudadanos, sí han contribuido durante décadas a generar resultados ampliamente deseados por éstos (paz, prosperidad o influencia exterior) a partir del éxito de dinámicas virtuosas como la reducción de los costes de transacción al decidir o resolver controversias, la credibilidad otorgada a los compromisos adquiridos por los tratados y la protección frente al incumplimiento de las reglas por otros Estados (Kassim, 2007).

Tanto el equilibrio institucional como el buen encaje entre el nivel supranacional y el nacional requieren hoy atención, pero no tanto para introducir novedades sino para salvaguardar y, en su caso, profundizar el modelo original. La prioridad es limitar la intergubernamentalización haciendo posibles los desarrollos que resulten naturales durante el proceso legislativo: en el poder de iniciativa (que debe seguir recayendo fundamental, pero no exclusivamente, en la Comisión) y en la confirmación del bicameralismo implícito que –a partir del referente ofrecido por los modelos federales– hoy ya protagonizan Parlamento Europeo y Consejo. Aunque el Consejo debe reforzar su identidad de cámara territorial, no puede dejar de desempeñar algunas funciones decisorias no legislativas, sobre todo donde las competencias nacionales son más fuertes (reformas económicas, seguridad o acción exterior). Para mejorar su labor ahí y crear una red fuerte de ministros de asuntos europeos en todos los miembros, el Consejo de Asuntos Generales tiene muchas potencialidades desaprovechadas

El equilibrio institucional y el buen encaje entre el nivel supranacional y el nacional requieren hoy salvaguardar el modelo comunitario original y limitar la intergubernamentalización.

como coordinador estratégico (Molina, 2011). El Consejo Europeo, por su parte, debe concentrarse en sus cruciales labores de liderazgo colectivo, sin que intervenga en la aprobación de las normas cuando éstas se atascan. En ese proceso de depuración, y de hacer a las instituciones más entendibles, la pieza final consiste en consolidar a la Comisión como órgano de gobierno que tal vez no puede realizar los impulsos políticos fundamentales ni las grandes orientaciones (pues deben seguir correspondiendo al Consejo Europeo) pero sí confirmarse como un poder ejecutivo politizado, bien coordinado y conectado con los estados miembros en todas las fases de la elaboración de políticas, y en especial por lo que respecta a la aplicación efectiva de las mismas. En esta tarea, reorientar a la UE hacia un aliado –y no un rival– de la gobernanza nacional requiere también un nuevo enfoque. Un modo de hacerlo es introducir incentivos positivos o negativos, no sólo de tipo pecuniario, allí donde se opera con mecanismos de *soft law benchmarking* que en el pasado se han mostrado ineficaces (por ejemplo, el método abierto de coordinación para las reformas estructurales) y que en el futuro se pueden extender a los ámbitos migratorios, o de la política exterior y de seguridad. Las lecciones extraídas de la Agenda de Lisboa pueden servir para mejorar el diseño cooperativo de las reformas. Hay ideas interesantes como los arreglos contractuales, la identificación de mejores indicadores de convergencia y evaluación (scoreboards), o el mencionado refuerzo del Consejo de Asuntos Generales (Keller-Noëllet et al., 2010).

El fortalecimiento político de la Comisión, ya iniciado en 2014 con el nuevo sistema de selección del presidente cuya consolidación debe defenderse de manera firme, puede extenderse a aquellos ámbitos donde sigue habiendo fuertes poderes nacionales, pero en los que la UE pretende ahora avanzar, aunque no sea a 27. La integración diferenciada y las competencias compartidas no pueden servir de excusa para un funcionamiento opaco, intergubernamental y mal coordinado con la Comisión (como en gran medida constituye hoy el Eurogrupo). Por eso, y siguiendo el modelo ya ensayado con éxito en la acción exterior, parece deseable que esos avances queden personalizados en el poder ejecutivo de la UE con comisarios –en algunos casos con estatus de vicepresidente– cuyos poderes y visibilidad se acerque realmente a ministros europeos de economía o de defensa.

Una Comisión más politizada y con más margen de su presidente para conformar el colegio de comisarios no puede, sin embargo, significar un signo ideológico determinado. Dos son los motivos que desaconsejan lo contrario: por un lado, la existencia de ámbitos (competencia, ayudas de Estado, infracciones, etc.) donde es conveniente salvar el carácter de guardiana neutral de los Tratados; por el otro, la enorme complejidad y debilidad de la comunidad política sobre la que se construye la UE. Si sistemas políticos como los de Bélgica y Suiza –que son plurales, pero no tanto– no pueden evitar el carácter consensual territorial y partidista, mucho menos puede hacerlo la UE. El sesgo en determinado sentido político que caracterizó a la mala gobernanza del euro entre 2010 y 2012 y los daños que causó a la legitimidad

de la UE debería servir de advertencia. Cómo combinar ese consociacionalismo con una auténtica rendición de cuentas, que permita castigos y alternancias, o con una dinámica política donde izquierda y derecha puedan ser sustituida por otras fracturas (tecnología, globalización, campo-ciudad) son interrogantes que el diseño institucional solo puede responder ahora mismo de modo muy limitado.

2.3. Flexibilidad

A pesar de la aparente indefinición del Libro Blanco sobre el futuro de Europa publicado en marzo de 2017—donde la Comisión apunta hasta cinco escenarios sin decantarse por ninguno— es posible identificar en el mismo tres grandes conclusiones: (1) que existe un núcleo intocable de la integración (el mercado interior y el comercio); (2) que en el futuro será aceptable y quizá inevitable introducir más flexibilidad (tanto por lo que se refiere a una geometría variable de países como a la priorización de las políticas europeas); y, por último, (3) que existen tres grandes ámbitos en los que se puede avanzar, que son gobernanza económica, justicia e interior, y política exterior y de seguridad.

Los Estados miembros europeístas (incluyendo a los cuatro más grandes: Alemania, Francia, Italia y España) han mostrado también su deseo de avanzar en tres dimensiones clave: (a) el reforzamiento de la Unión Económica y Monetaria (incluyendo una dimensión social); (b) un sistema común de gestión de la frontera exterior, la inmigración y el asilo; y (c) avances en la defensa común europea. En ese contexto, dadas las características intrínsecas de la UEM y las fuertes reticencias de ciertos países (sobre todo escandinavos y del Este) a avanzar en la integración de la defensa y de los asuntos de justicia e interior, parece que la cuestión no es si habrá integración diferenciada sino en cómo organizarla.

Como se dijo antes, al mencionar el acuerdo de febrero de 2016 para intentar evitar el *Brexit*, la UE ha avanzado mucho en la definición doctrinal e incluso en la plasmación institucional del principio de que “quienes desean hacer más, hacen más”. En aquella decisión, pensada para el Reino Unido pero que obviamente refleja un consenso aceptable para los 27, se subrayan dos importantes cuestiones: (a) “Los Tratados permiten una evolución hacia un mayor grado de integración entre los Estados miembros que comparten visión de su futuro común, sin que ello se aplique a los demás Estados miembros”; y (b) los actos entre los participantes en una integración diferenciada (en el momento actual, el euro) respetarán el mercado interior así como la cohesión económica y social o territorial, y no constituirán un obstáculo ni una discriminación para los no participantes, quienes tampoco podrán poner en peligro la consecución de los objetivos por parte de los primeros.

La posibilidad de varias velocidades supone resistencias políticas legítimas, que pueden reducirse con pasarelas claras y asequibles que permitan a todos los miembros unirse a los estadios más avanzados, pero es difícil que los Estados

reticentes sean capaces de resistir a la voluntad política clara del grupo más influyente por desplegar esta posibilidad. La cuestión es que la puesta en marcha de la integración diferenciada se dote de un marco institucional transparente, que no implique demasiada complejidad frustrando la rendición de cuentas, ni amplifique la intergubernamentalidad, ni haga imposible una aplicación uniforme del derecho de la UE (una situación que se acercaría a la denostada “Europa a la carta”).

Por todo lo anterior, resulta muy aconsejable reducir en los tres grandes ámbitos antes mencionados esa integración diferenciada. No hay duda de que la Eurozona es ya una estructura de integración diferenciada con sus reglas específicas dentro de la UE. De lo que se trata es de proyectar esa especificidad (con las peculiaridades que correspondan) a los otros dos ámbitos en los que se coincide que hay apetito de geometría variable: el de la migración y el de la defensa. Y, al igual que ocurre con el euro, dotar a estos dos ámbitos de una arquitectura institucional propia que básicamente consistiría en tres rasgos: (a) un proceso legislativo basado en las reglas generales de la UE con las mínimas adaptaciones necesarias; (b) una formación del Consejo (y en su caso del Consejo Europeo) reducida al número de participantes, de modo similar a como hoy ya ocurre con el Eurogrupo, pero presidida por el comisario competente en aras de la mejor coordinación; (c) una rendición de cuentas realizada ante los eurodiputados de los Estados participantes –a los que se uniría, en su caso, todos los elegidos en una posible nueva circunscripción paneuropea– y ante las respectivas tres conferencias interparlamentarias donde asociar a los diputados naciones; y (d) un presupuesto propio y aplicable sólo a los estados participantes tanto en ingresos como en gastos, sin perjuicio de que el presupuesto común dedique fondos a estos ámbitos para cubrir los gastos institucionales y administrativos.

En relación al ámbito de migraciones y fronteras, aunque Schengen podría parecer ya hoy ese germen de integración diferenciada, la crisis de refugiados ha demostrado que no lo es. Eso no significa que Schengen no pueda seguir aplicándose en un país que no forme parte de la integración reforzada en este ámbito del mismo modo que hoy hay ya Estados que no son de la UE siquiera y participan en Schengen. Por lo que respecta al ámbito de la defensa, lo que corresponde es desarrollar de manera coherente las previsiones de la cooperación estructurada permanente.

De este modo, podrían coexistir diversos grados de integración, pero sin una complejidad excesiva y sin huir de las instituciones comunes y del método de la

La integración diferenciada debe tener un marco institucional transparente para no frustrar la rendición de cuentas o impedir una aplicación uniforme del Derecho de la UE.

Unión, que sólo tendría que adaptarse, pero no quedar desdibujado por lógicas demasiado intergubernamentales y ad hoc. Esto, además, tendría la ventaja de identificar mejor el grupo nuclear de Estados que avanzan más rápido. También permite dotar de exigencias mayores sobre el respeto a los valores y las reglas de aquellos que deseen formar parte y, por tanto, de salvaguardas más eficaces al sistema cuando se incumplan. El acceso, o en su caso la expulsión, se realizaría de acuerdo a los tratados utilizando las fórmulas actuales de las cooperaciones reforzadas o, en el caso de la defensa, de la cooperación estructurada permanente (art. 46 TUE), lo que más o menos remite a la mayoría cualificada con supervisión de la Comisión.

▶ 3. Conclusiones

La necesidad de reconsiderar el diseño institucional de la integración europea es, ante todo, consecuencia de las deficiencias de legitimidad y, en menor medida, de eficacia, evidenciadas a lo largo de estos años; en especial por lo que hace a la gestión de la crisis del euro y de refugiados. El corolario más claro de esta realidad ha sido el descenso social en la confianza hacia la UE registrado en los sondeos –sólo parcialmente recuperado a partir de 2016– y el auge político del populismo euroescéptico (ya sea en el Norte acreedor y receptor de refugiados, en el Sur endeudado y fronterizo o en el Este reacio a europeizar sus políticas monetaria y migratoria). La legitimidad es, desde luego, un concepto muy amplio que, como es evidente, no sólo puede abordarse con reformas institucionales. No obstante, cualquier intento serio de fortalecer el apoyo ciudadano hacia la integración debe atender al diseño organizativo. Además, el *Brexit* abre la posibilidad de afrontar una reforma que debe incluir la posibilidad de propiciar y ordenar la integración diferenciada.

Todo cambio en la arquitectura de una organización política debe hacerse con sumo cuidado, pero en el caso de la UE esa cautela debe extremarse al pretender avances en una democracia supranacional que no se beneficia de un “demos” que permita una identificación directa con ella. La relación política entre los ciudadanos y la Unión está todavía claramente mediada por los Estados miembros y esa tendencia se refuerza si hay crisis, cuando no se percibe tanto la eficacia instrumental del nivel europeo e incluso se reacciona contra él con desconfianza o con hostilidad.

Pero la fortaleza de la realidad estatal no puede significar que los refuerzos del control democrático se hagan de forma individual o fragmentada pues eso supondría introducir asimetrías de poder y dificultar el logro de la gobernanza colectiva de una política común.

Eso no implica des-democratizar la política europea, sino que sólo podrá hacerse de forma conjunta y a través de reformas que –aun respetando las competencias y las instituciones nacionales– no introduzcan dominaciones. En particular, los

fallos de diseño en la representación y la rendición de cuentas parlamentaria deben resolverse a nivel supranacional o, cuando la atribución competencial expresamente lo impide, de forma cooperativa y colectiva, sin propiciar vetos.

Junto a la introducción de instrumentos puntuales de representación y de mayor rendición de cuentas –capaces de superar el doble test democrático de no perjudicar la igualdad política de todos los ciudadanos y de ayudar a conseguir los resultados mayoritariamente deseados por éstos–, el resto de la reforma institucional aquí postulada consiste en la reafirmación del método comunitario. Por eso, y aunque no hay que descartarlos del todo, no parece necesario introducir cambios en los Tratados. El desafío consiste mucho más en limitar dinámicas intergubernamentales y recrear las sumas positivas que la UE ha generado en el pasado y que en los últimos tiempos se han deteriorado; esto es, mayor poder simultáneo de la ciudadanía y de los gobernantes, convergencia económica e igualdad política. En esa dinámica de *win-win*, debe quedar claro que la UE no persigue centrifugar y vaciar a sus miembros sino, al contrario, reforzar lo supranacional ayudando a la vez a mejorar la capacidad de gobernanza de los Estados en el desempeño de sus funciones nacionales.

La necesidad adicional de introducir el elemento de la flexibilidad, que ha de ser coherente con la mejora de legitimidad y eficacia, complica el objetivo, aunque de nuevo la solución pasa por no alterar el diseño, sino en discernir bien el modelo institucional que la propia UE ha ido destilando con el tiempo y que ya permite la integración diferenciada.

En suma, el éxito de la reforma institucional es que los desarrollos sean sólo los imprescindibles, coherentes entre sí y lógicos con la trayectoria anterior de la organización. Aquí apenas se han sugerido tres o cuatro teclas de cambio: la introducción de una pequeña lista paneuropea de diputados en el Parlamento Europeo, la institucionalización con condiciones de la cooperación interparlamentaria o un fortalecimiento limitado de los poderes de la Comisión y de su interlocución virtuosa con los Estados miembros. Se trata de medidas sencillas pero que, como ocurrió con el caso del sistema de *spitzenkandidaten* para elegir al presidente de la Comisión, pueden convertirse en una eficaz palanca de virtuosa politización. Además de eso, y sobre todo, se postula la claridad como fórmula eficaz para avanzar en la consolidación de un espacio político común. Y eso pasa fundamentalmente por el perfeccionamiento del modelo o la identificación de pocos ámbitos (seguramente tres) donde permitir las geometrías variables sin menoscabo al proceso general.

Haciendo caso a Edmund Burke en su exhortación a cambiar lo establecido con mano temblorosa, como quien cura las heridas de un padre, el debate sobre las reformas institucionales que necesita la UE debe exponer lo que debe cambiarse pero también aquello que no se debe tocar o, en su caso, basta con reafirmar.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE EN UN MUNDO MÁS MULTI-POLAR



LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE EN UN MUNDO MÁS MULTI-POLAR

Luis Simón y Ulrich Speck

► 1. Introducción

El orden liberal liderado por Occidente que surgió en la post Segunda Guerra Mundial ha entrado en un estado de creciente fragilidad. La crisis financiera global, la crisis del euro, la turbulencia endémica en el gran Oriente Medio, el conflicto entre Occidente y Rusia –principalmente sobre Ucrania–, la asertividad china en su entorno marítimo, el auge del nacionalismo, el antiliberalismo y el populismo en los países centrales de Occidente, el *Brexit* y la elección de Donald Trump en EEUU son acontecimientos que indican que vivimos una época de zozobra y cambio estructural. La globalización y el orden liberal internacional que la sustenta se encuentran crecientemente cuestionados, amenazando así las fronteras abiertas, las economías abiertas y las sociedades abiertas.

Y sin embargo, al mismo tiempo, la actividad de la sociedad civil y del mundo empresarial es de carácter cada vez más transfronterizo. El progreso tecnológico y una creciente conectividad, especialmente a través de Internet, permite una mayor cooperación global y conduce a una mayor interdependencia. Solamente mediante una cooperación más estrecha –bilateral, multilateral y a través de las instituciones– pueden los gobiernos afrontar este cambio, aprovechar las oportunidades derivadas de una mayor creación de riqueza y una mayor libertad personal, y mitigar los retos asociados a la desigualdad, la ciber-seguridad, el crimen internacional, el terrorismo y la conservación del medio ambiente.

No obstante, la cooperación multilateral es cada vez más difícil al ir encaminándose el mundo hacia un orden más multipolar. Tanto Rusia como China se muestran incómodos con el orden internacional liberal establecido y sustentado fundamentalmente por Occidente, con el liderazgo fundamental de EEUU. Las elites rusas y, sobre todo, chinas valoran los aspectos económicos de este orden: ambos países, en diferente grado, se han integrado en la economía global desde los años 90 y se han beneficiado de dicha integración. Al mismo tiempo, ambas naciones rechazan las dimensiones políticas de dicho orden, articulado alrededor de la democracia liberal. En particular, las elites rusas han venido resistiendo activamente el avance de la democracia, tanto en Rusia como más allá de sus fronteras.

Asimismo, la elección de Donald Trump ha llevado a muchos a preguntarse sobre el compromiso de EEUU de seguir siendo el arquitecto principal y garante

del orden liberal occidental. El mensaje de Trump de que EEUU está desbordado internacionalmente y que el resto del mundo se “aprovecha” indica que quizá el país esté reconsiderando su papel de líder. Durante su mandato, el presidente Obama también denunció lo que llamaba *free-riding*, es decir, la actitud de aliados que no aportaban lo suficiente al esfuerzo común. No obstante, mantuvo estrechas relaciones con los aliados de EEUU y, en particular, mostró un vivo interés en importantes aspectos de la gobernanza global, como son la lucha contra el cambio climático y la promoción de acuerdos comerciales multilaterales. Trump también parece cuestionar estos principios de la política exterior norteamericana. De hecho, su enfoque de *America first* parece basarse en una visión de suma cero de la política internacional. Curiosamente, la actitud asertiva de Trump, su fe en el “poder duro”, su falta de interés por el multilateralismo y las instituciones internacionales, y su enfoque transaccional con respecto a las alianzas son en muchos aspectos más compatibles con un orden multipolar de grandes potencias rivales que el tipo de multilateralismo de suma positiva que ha caracterizado hasta ahora al orden liberal mundial liderado por EEUU.

Con una creciente asertividad rusa y china, por un lado, y un EEUU titubeante y en contracción global, por otro, se ha generado un ambiente de cuestionamiento geopolítico global y rebrotes de situaciones conflictivas, especialmente en zonas clave como Europa Oriental, Oriente Medio y el Norte de África, y el Mar del Sur de China. En todas estas regiones, EEUU, Rusia y China persiguen diferentes objetivos y estrategias, basadas en diferentes concepciones del orden internacional. En el Mar del Sur de China parece ir en aumento la influencia china, desafiando así el tradicional papel norteamericano como garante clave del orden regional en Asia-Pacífico. En Europa Oriental, Rusia busca ser la influencia dominante, haciendo retroceder a la OTAN y la UE. En Oriente Medio, Rusia intenta disminuir el papel de EEUU y convertirse así en el principal actor externo en la región. Mientras tanto, potencias regionales como Turquía, Irán y Arabia Saudí continúan compitiendo por acrecentar su poder a lo largo de Oriente Medio. En lugar de trabajar todas estas potencias en común para pacificar el mundo árabe (donde el antiguo contrato social se ha destruido), la creciente rivalidad entre las grandes potencias está exacerbando más el conflicto.

Todas estas dinámicas parecen empujar a los europeos a tomar un papel más activo internacionalmente. Cuanto más urgentes los retos, y cuantos más elementos fundamentales del orden liberal internacional estén en juego, más presión se ejerce sobre Europa para que aúne esfuerzos y actúe de forma más estrechamente coordinada y coherente, fundamentalmente a través de la UE. Este sentimiento de urgencia, sin embargo, no es nada nuevo. El fracaso europeo en pacificar los Balcanes en los años 90 fue uno de los principales motores tras la creación de un servicio diplomático propio, con un “alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad” (AR) en 2009. Sin embargo, aún no se ha podido apuntar muchos éxitos. En la mayoría de las cuestiones más importantes, el AR se

sitúa en segundo o tercer plano. A pesar de que la creciente inestabilidad global y el auge de otras potencias exigen una mayor cooperación entre los europeos, los principales países de la Unión siguen resistiendo la adopción de una posición común; mientras, continúan siendo reacios a delegar sus políticas exteriores y de seguridad a la burocracia de la UE. Esta es la realidad política que deberán reconocer todos los países europeos si desean gestionar adecuadamente las expectativas de lo que la UE puede y no puede hacer en el terreno de la política exterior.

Incluso teniendo en cuenta estas limitaciones, hay margen para una mayor coordinación, combinando tanto las instituciones europeas como otros Estados afines con objeto de fortalecer la política exterior europea. Mientras que los Estados miembros seguirán al frente de sus acciones exteriores, la UE puede actuar como un fuerte efecto multiplicador a condición de que exista un consenso entre ellos para emplear instrumentos comunitarios como sanciones, acuerdos comerciales, cooperación al desarrollo y operaciones civiles o militares. Las decisiones conjuntas de los 28 (que pronto serán 27) a nivel de la Unión también pueden aportar legitimidad a sus políticas. Claramente, la fortaleza de la UE es más del tipo del “poder blando”. Sin embargo, también ha habido importantes avances en el aspecto militar. Mientras que la UE no podrá reemplazar a la OTAN, particularmente en lo que se refiere a la seguridad en el Este (defensa territorial), sí puede facilitar la cooperación entre sus miembros en la adquisición de material de defensa, y proporcionar un paraguas institucional y financiero que pueda apoyar a aquellos Estados miembros que deseen actuar conjuntamente en misiones expedicionarias.

Cuanto más urgentes los retos y más esté en juego el orden liberal internacional, más presión se ejerce sobre Europa para que aúne esfuerzos y actúe de forma más estrechamente coordinada y coherente.

▶ 2. Diagnóstico

2.1. Lo que Bruselas puede conseguir

Despertó grandes esperanzas la adquisición por parte de la UE, mediante la implementación del Tratado de Lisboa de 2009, de una figura que encabezara su política exterior, la AR. Uno de los objetivos del cargo era cerrar la brecha entre la Comisión y el Consejo en Bruselas, fusionando todas las cuestiones de la política exterior de la UE en un solo cargo. Al mismo tiempo, se estableció un servicio diplomático en Bruselas, bajo la dirección de la AR: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El reto de la AR y del SEAE ha sido, desde su creación en 2009, encontrar un acomodo entre la poderosa y bien financiada Comisión y los Estados miembros. Ambas partes deseaban proteger su autoridad y sólo estaban parcialmente dispuestas a darle algún espacio a la AR y al SEAE. En consecuencia, la política exterior siguió siendo en gran medida la prerrogativa de los Estados miembros. Sobre todo los “grandes”, aunque retóricamente comprometidos con frecuencia a una política exterior común, en la práctica continuaban actuando como siempre, con independencia de Bruselas. La Comisión, por otra parte, se resistía a conceder a las nuevas instancias cualquier competencia sobre, por ejemplo, comercio, ampliación, cooperación al desarrollo y energía, cuatro áreas importantes sobre las que ha adquirido cierta autoridad.

En años recientes, otros acontecimientos internacionales han perjudicado también a la AR. El retorno a una geopolítica de grandes potencias favorece a los Estados miembros, sobre todo en lo que se refiere a la gestión de crisis y conflictos. Bruselas no parece tener un gran papel que desempeñar en tales casos, puesto que su fortaleza reside en poder influir en políticas y desarrollos estructurales a más largo plazo. Incluso los presidentes de la Comisión y del Consejo Europeo encuentran difícil mantener una posición de importancia en las relaciones de Europa con EEUU, Rusia o China. En los primeros años del nuevo cargo, EEUU y especialmente su secretaria de Estado, Hillary Clinton, se esforzó en tratar a Catherine Ashton, la primera AR, como una igual a fin de elevarla a una posición más importante. Sin embargo, bajo John Kerry, muy centrado en la resolución de conflictos, el péndulo volvió otra vez a la primacía de los ministros de Exteriores de los Estados miembros.

No obstante, la AR sí ha cosechado algún éxito. Dos ejemplos son las negociaciones sobre el acuerdo de Irán y la facilitación de las conversaciones entre Serbia y Kosovo.

Pero en cuanto a la mayoría de las cuestiones de gran calado, la AR permanece al margen. Federica Mogherini, la actual titular, sigue buscando una función significativa entre los presidentes de la Comisión y el Consejo Europeo por una parte y en las relaciones con los Estados miembros por otra. Una forma en la que Mogherini logró mostrar su liderazgo fue con la preparación de la Estrategia Global Europea (“Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE”), que presentó en junio de 2016.

El liderazgo estratégico es un área en la que la AR y el SEAE pueden y deben tomar parte. El hecho de que la AR presida la reunión mensual de los ministros de Exteriores de la Unión da continuidad y coherencia al conjunto de la arquitectura de la política exterior

Tras el Tratado de Lisboa, EEUU se esforzó en tratar la diplomacia europea como una igual pero luego el péndulo volvió a la primacía de los ministros de Exteriores de los Estados miembros.

de la UE. No obstante, es importante destacar que no le corresponde a la AR la función de ministra de Exteriores de la UE y que el SEAE no reemplazará los cuerpos diplomáticos de los Estados miembros. Su papel es complementario, coordinando y apoyando. Sólo en países en los que la UE tiene un importante papel que desempeñar –como en Georgia o Moldavia– tiene la delegación de la UE la condición de *primus inter pares*.

2.2. Las grandes capitales siguen al frente, pero Bruselas puede desempeñar un importante papel de apoyo

En conjunto, la política exterior de la UE no está organizada de manera sistemática ni coherente. Sólo se deja ver cuando los “grandes” toman iniciativas y deciden que quieren la participación de otros. A veces se trata fundamentalmente de crear coaliciones “de los dispuestos”, formadas por otros Estados de la UE. Dichas coaliciones pueden entonces decidir pasar una cuestión determinada al nivel comunitario, a fin de ampliar la coalición y así ganar en legitimidad y poder emplear los recursos que Bruselas ponga a su disposición.

En el denominado vecindario sur, dicha política exterior “europea” ha sido principalmente la responsabilidad de Francia, apoyada por otros Estados miembros (especialmente el Reino Unido, Italia, España y Bélgica) y frecuentemente asistida con recursos de la UE. En cuanto al Este, normalmente está a la cabeza Alemania. París y Berlín estén quizá construyendo algo que podría ser el principio de una política exterior europea, con importantes aportaciones de otras capitales como Londres, Varsovia, Roma y Madrid. Juntos, París y Berlín tienen una cierta masa crítica, pero si desean que su acción se convierta verdaderamente en una política exterior conjunta de la UE, necesitarán contar aún con el apoyo de otras potencias mayores o menores. Sólo cuando logren construir un consenso podrán aprovechar los recursos de las instituciones europeas.

Un ejemplo de política exterior europea liderada por Francia es la proliferación de operaciones militares de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en y alrededor de África. A excepción de las misiones iniciales emprendidas en los Balcanes occidentales (EUFOR Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y EUFOR Althea en Bosnia), la mayoría de las misiones militares PCSD hasta la fecha se han llevado a cabo en y alrededor de África, con Francia en una posición privilegiada en cuanto a su concepción política, definición de sus parámetros militares y estratégicos, y en su ejecución, normalmente mediante el mando operativo y la aportación del principal contingente. El liderazgo político y militar francés respaldó dos misiones militares de la UE en el Congo (EUFOR Artemis y EUFOR DR Congo), una en Chad (EUFOR Chad) y una en las costas de Somalia para combatir la piratería en la región (EUNAVFOR Atalanta). Pero París también ha estado detrás de las misiones de adiestramiento en Somalia, Malí y

la República Centroafricana. Estas son todas zonas en las que Francia tiene una significativa influencia diplomática y estratégica, y en las que frecuentemente realiza despliegues militares. Como tales, las misiones PCSD en estas zonas tienen un importante papel de apoyo al liderazgo estratégico francés en el denominado eje sur de las prioridades geoestratégicas de Francia, una zona geográfica que se extiende del Golfo de Guinea en el Oeste, a través del continuo del Sahel-Magreb y el Mediterráneo y el Mar Rojo hasta el Golfo de Adén la parte occidental del Océano Índico.

Otros países de la UE (como España o Italia) han sido particularmente activos en operaciones militares de la PCSD en y alrededor de África, como muestra el liderazgo italiano de EUNAVFOR Sophia en el Mediterráneo (la última misión militar de la UE hasta el momento) y que España haya sido la principal contribuyente a EUNAVFOR Atalanta –posiblemente la más estratégica de todas las misiones emprendidas por la UE–. Además, países como España, Italia, el Reino Unido (que tiene su propia esfera de influencia en el continente africano) y Bélgica frecuentemente contribuyen también a misiones nacionales e iniciativas francesas en el vecindario sur de Europa, operativamente, diplomáticamente y mediante el intercambio de información.

Un ejemplo de liderazgo alemán en la política europea en el Este es el conflicto ucraniano. Ya en sus inicios, Alemania tomó la iniciativa dada su preocupación sobre las consecuencias para sus relaciones con Rusia, así como por la situación geopolítica más amplia con respecto a Europa Oriental y Central. La canciller alemana, Angela Merkel, hizo un esfuerzo significativo para lograr que Francia, el principal socio de Alemania, se interesara y comprometiera con el objeto de que su posición más dura frente a Rusia se convirtiera finalmente en una política europea común. Al hacerlo, la intención de Alemania era la de forjar una unidad europea que la elevara a la posición de actor que pudiera tomarse en serio Moscú. Junto con Washington, Berlín convenció a los europeos de aplicar sanciones “económicas” relativamente fuertes contra Rusia. Al mismo tiempo, Alemania lideraba la acción diplomática con Rusia que desembocó en los Acuerdos de Minsk. Tras concluir el acuerdo Minsk II –el marco bajo el que se han llevado a cabo las negociaciones con Rusia y Ucrania desde entonces–, Merkel inmediatamente y con éxito logró el apoyo del Consejo Europeo, es decir, con los jefes de Gobierno de la UE. En cuanto a las sanciones, las instituciones de la UE tienen un importante papel de apoyo, gestionando el proceso y aportando conocimientos técnicos.

2.3. *Brexit* y el futuro de la cooperación en la política exterior y de defensa europea: ¿pérdida o catalizador?

El impacto del *Brexit* sobre la cooperación europea en materia de política exterior es incierto. Aquellos que ven la salida británica de la UE como un posible catalizador para una mayor cooperación en la política exterior europea suelen esgrimir dos argumentos. El primero es que el Reino Unido ha resistido frecuentemente la idea de empoderar a la UE como actor internacional, y su salida podría muy bien ser un estímulo para la defensa europea. El segundo es que, para mitigar el daño que pueda hacer la salida de un Estado miembro a la imagen y credibilidad de la Unión, los restantes Estados miembros deberán hacer una muestra de firme compromiso con la integración europea y la política exterior (y de defensa) es una forma de hacerlo. Hay algo de verdad en ambos argumentos.

Es improbable que el Brexit elimine las diferencias que persisten entre los demás Estados en cuanto a prioridades de política exterior, compromiso con la integración, cultura estratégica y posición sobre el uso de la fuerza.

En sentido contrario, el *Brexit* implica la salida de uno de los miembros de la UE con más vocación global. Priva a la UE de un importante potencial militar, diplomático y de inteligencia, e indudablemente debilitará el poder de la UE de proyectar su poder en el escenario internacional. Como miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el Reino Unido proporciona a la UE una importante influencia diplomática, lo que supone un activo importante en cuestiones como la resolución de conflictos y la no-proliferación. Además, es improbable que la salida británica elimine las diferencias que persisten entre otros Estados miembros en cuanto a prioridades de política exterior, su compromiso con la integración europea o su cultura estratégica y posición frente al uso de la fuerza (véase el siguiente apartado).

En cualquier caso, el impacto del *Brexit* sobre la cooperación en política exterior de la UE dependerá en no poca medida en el tono y resultado final de las negociaciones más amplias sobre la salida. En este momento, son previsibles tres escenarios: (a) el Reino Unido se comprometerá más con la política exterior y de seguridad y trabajará más estrechamente con sus socios de la UE y Bruselas a fin de contrarrestar la impresión de que los británicos se “divorcian” de Europa, y porque ir de la mano de Trump no es una opción atractiva (y EEUU no muestra interés); (b) el Reino Unido se distanciará de la UE empleando la política exterior y de seguridad como palanca, aislando y ensimismándose, en un intento de posicionar a EEUU contra Europa (lo cual es muy improbable que tenga éxito); y (c) podría sentirse tentada a jugar a dividir y vencer con la UE, intentando minar la cohesión

La elección de Trump se ha presentado como una oportunidad para una mayor cooperación europea en política exterior e incluso para la defensa de Europa.

política de la UE, también en el área de la política exterior. Por el contrario, esto podría suponer un estímulo para una mayor unidad europea, con implicaciones positivas para su política exterior (como argumentan algunos).

2.4. La cuestión del “poder duro”

En la medida en la que el poderío militar es una condición previa para la estrategia, hay dos obstáculos principales en el surgimiento de la UE como un auténtico actor estratégico internacional. El primero tiene que ver con la cultura de aversión al riesgo y a recurrir a las soluciones militares tan

difundida en la Europa de hoy. La segunda deriva de la aparente resistencia de los países europeos a canalizar sus menguantes recursos militares a través de la UE. A pesar de todo el entusiasmo retórico sobre la autonomía estratégica de la UE y la defensa europea, las divisiones entre los Estados miembros siguen obstaculizando la noción de una UE estratégica. Las diferencias entre Francia y Alemania, los dos motores de la cooperación europea en política exterior, son fundamentales a este respecto. Francia ve la fuerza militar no sólo a través del prisma de la defensa y la disuasión, sino también como medio para avanzar sus intereses en política exterior. Y hace uso activo de ella. Para Alemania, la dimensión militar es un último recurso defensivo, no un instrumento de su política exterior. Estas actitudes reflejan diferencias profundamente arraigadas en cuanto a cultura estratégica y salen a relucir en cualquier debate sobre el futuro de la defensa europea, condicionando las opiniones en cuanto a capacidades, reglas de enfrentamiento y nivel de intensidad del combate de cualquier misión potencial de la UE.

Las diferencias entre Francia y Alemania (y otros países) en el área de la cultura estratégica también tienen su reflejo en los debates sobre las estructuras clave de la PCSD. Un ejemplo evidente es el que se plantea en la actualidad sobre la creación de un cuartel general militar para el planeamiento y ejecución de operaciones militares de la UE: tradicionalmente Francia ha abogado por un cuartel general militar a gran escala y plena competencia; a su vez, Alemania prefiere una instalación más modesta civil y militar enfocada en misiones de baja intensidad de mantenimiento de la paz y de estabilización.

Muchos expertos parecen aferrarse a la idea de que acontecimientos recientes, como la elección de Donald Trump o el *Brexit*, podría forzar a los restantes Estados miembros de la UE a tomarse en serio la cooperación en materia de defensa. La elección de Trump se ha presentado como una oportunidad para una mayor cooperación europea en política exterior e incluso para la defensa de Europa.

Algunos argumentan que Trump es demasiado errático y poco fiable para los intereses de Europa (Biscop, 2016). Otros consideran que su énfasis en un mayor gasto en defensa indica que los europeos deben preocuparse más por su propia defensa (Keohane, 2017). Cualquiera que sea el argumento que se acepte, la conclusión es sorprendentemente parecida: los europeos no tienen otra opción que cooperar. Una lógica similar es aplicable al *Brexit*. Numerosos expertos, e incluso funcionarios de la UE, han argüido que son los británicos los responsables de las desgracias de la PCSD y parecen creer que hay un dividendo que brinda el *Brexit* a la defensa europea. Esto supone que el *Brexit* elimina el principal obstáculo al desarrollo de una PCSD y allana el camino para la emergencia de una UE verdaderamente estratégica.

Una América aislacionista o irresponsable puede incentivar que la UE se encargue de su propia defensa y también reabrir las antiguas discrepancias sobre cuestiones fundamentales, como la disuasión nuclear.

La idea de que un acontecimiento externo (como la elección de Trump o el *Brexit*) demuestre ser un catalizador para una mayor cooperación europea en política exterior y de defensa no es nueva. Narrativas de este tipo han sido habituales en el pasado. Piénsese en las guerras de los Balcanes y la retórica a la que dieron lugar sobre la "hora de Europa", de las invasiones rusas de Georgia en 2008 y Ucrania en 2014 como llamadas de atención a Europa, o cómo el anuncio de Obama en 2010 de un pivote a hacia Asia y su resistencia a asumir el liderazgo en la crisis libia dejaría a Europa sin otra opción que tomar la iniciativa en cuestiones de seguridad. Y no olvidemos la Guerra de Iraq de 2003, cuando millones de europeos se lanzaron a las calles para protestar por las decisiones de George W. Bush y Tony Blair. Iraq se presentó como "la madre de todos los catalizadores" para una mayor cooperación europea en defensa, pero no resultó en ningún efecto significativo. ¿Será diferente esta vez? Demostrarán ser Trump y/o el *Brexit* el auténtico impulso que esperan muchos en Europa? No parece probable que sea diferente esta vez.

La existencia de diferencias profundas y estructurales entre los principales Estados miembros de la UE sobre el uso de la fuerza y cuáles debieran ser las prioridades de la política exterior de la UE (por ejemplo, Este frente a Sur, o enfoque regional frente a global) sugiere que no es probable que ni Trump ni el *Brexit* lleven a la aparición de una UE verdaderamente estratégica. No se puede descartar cierto progreso, véanse los recientes esfuerzos de la Comisión Europea de aprovechar sus recursos financieros para fomentar una mayor cooperación europea en la investigación y tecnología de defensa y en el desarrollo de capacidades; o los actuales debates para activar la Cooperación Estructurada Permanente. No obstante, y más allá de la habitual retórica recurrente, es improbable que cualquiera

de estas iniciativas elimine las divisiones estructurales y otros obstáculos y que lleve a un salto cualitativo en la cooperación europea en materia de defensa. Para empezar, la idea de que una América aislacionista o irresponsable pueda suponer un incentivo para que la UE se encargue de su propia defensa podría reabrir las antiguas discrepancias acerca de cuestiones fundamentales, como la disuasión nuclear. Con este trasfondo, es previsible que los principales líderes europeos vuelvan a destacar la centralidad de EEUU en la seguridad y arquitectura geopolítica europea, y que vuelvan a dedicar sus esfuerzos a contar de nuevo con que EEUU (esencialmente a través de la OTAN) reafirme su compromiso con la seguridad de Europa. Esto parece reflejar la evolución del punto de vista de la canciller Merkel acerca de la América de Trump (Speck, 2017).

En cuanto al *Brexit*, es importante señalar que el Reino Unido ha tenido una participación destacada en intentar revertir la cultura de aversión a lo militar que permea gran parte de Europa. A lo largo del tiempo, los británicos han sido grandes defensores de un mayor gasto militar en Europa, abogando por la inversión en capacidades actualizadas junto con Francia (incluido en el marco de la PCSD). Es verdad que el Reino Unido y Francia han tenido múltiples desacuerdos en el pasado, especialmente en lo referente al nivel de autonomía estratégica de la UE frente a la OTAN y EEUU. Sin embargo, la situación ha cambiado en los últimos años, sobre todo a partir del regreso de Francia a la estructura militar integrada de la Alianza en 2009 y su interés en fortalecer sus vínculos estratégicos bilaterales con el Reino Unido y EEUU (Simón, 2013).

Complicando la cuestión aún más, Alemania está empezando a considerar con más detenimiento la defensa y la disuasión en Europa Oriental –y a reforzar su presencia en la OTAN en ese mismo contexto–. Alemania es un socio crítico para cualquier estrategia creíble de la OTAN que aspire a restaurar la disuasión (convencional) en el Este de Europa. El Reino Unido tiene un gran interés en este proceso, con una mayor cooperación en defensa entre los dos países en el marco de la OTAN: en esa dirección apuntan las decisiones adoptadas durante las cumbres de la OTAN en Gales y Varsovia, que ilustran la centralidad tanto del Reino Unido como Alemania para la estrategia de la OTAN en su flanco oriental (Simón, 2014; y Mattelaer, 2016). Por otra parte, y a pesar del *Brexit*, franceses y británicos se han comprometido a fortalecer su cooperación bilateral, sobre todo en operaciones fuera de área (en el marco de los acuerdos de Lancaster House). Esto ha llevado a una situación paradójica en la que, en un contexto post-*Brexit*, las prioridades operativas de Alemania (la disuasión en el Este) y Francia

A pesar del *Brexit*, franceses y británicos se han comprometido a fortalecer su cooperación bilateral, sobre todo en operaciones fuera de área.

(operaciones expedicionarias al Sur) están más alineadas con las del Reino Unido que con las del otro. No queda muy claro dónde deja esto a la PCSD.

En última instancia, dadas las persistentes diferencias entre los Estados miembros y las carencias en sus capacidades, en el área de seguridad y defensa, en el mejor de los casos la UE puede aspirar a un papel complementario a la OTAN, pero no la puede reemplazar. La OTAN, y particularmente el continuado compromiso norteamericano, son de importancia esencial para disuadir a Rusia en el flanco oriental. Sólo EEUU es capaz de proporcionar un paraguas nuclear, porque es el único que tiene credibilidad en Moscú, Tallin y Varsovia. Una disuasión de la UE, que sería francesa, sería inoperante por su falta de credibilidad. Mientras Rusia siga siendo una potencia hostil, y recurre a la intimidación nuclear, EEUU seguirá siendo de vital importancia para la seguridad europea, subrayando la importancia central de la OTAN.

El liderazgo estratégico de EEUU también es tranquilizador en el sentido político, pues ayuda a desactivar las diferencias estratégicas intra-europeas. A su vez, esto propicia la aparición de las condiciones necesarias para la integración europea y la cooperación en política exterior, permitiendo asimismo a Europa cooperar en materia de seguridad en áreas importantes que pueden añadir valor a la alianza transatlántica en su conjunto, tales como la gestión de crisis, la reforma del sector de seguridad, la cooperación civil-militar e incluso el desarrollo de capacidades. A este respecto, es importante ser consciente de lo que se puede y no se puede esperar de la defensa europea. Es improbable que la UE surja como un actor verdaderamente estratégico, por lo menos no en el contexto actual de rivalidad entre grandes potencias, subrayando la importancia de disponer de una fuerza militar de calidad, incluida la disuasión nuclear. Sin embargo, hay cuatro áreas relacionadas con la defensa en las que la UE puede hacer una contribución importante: facilitando la cooperación entre los Estados miembros de la UE en el desarrollo de capacidades y la colaboración industrial; llevando a cabo sus propias operaciones expedicionarias en el vecindario sur y en los espacios públicos internacionales; fomentando la construcción de capacidades en Estados frágiles, sobre todo en su propio entorno; y articulando una red de partenariados de seguridad con países relevantes.

► 3. Conclusiones

Desde 2009, la UE ha reforzado su arquitectura institucional de política exterior y de seguridad, con la creación de la figura de una AR con más poderes y de un cuerpo diplomático, el SEAE. Pero mientras que pueda haber habido cierta mejora a nivel institucional en Bruselas, la visión de una política exterior europea coherente y centralizada aún no se ha materializado. Ni los Estados miembros ni la Comisión han provisto a la AR y al SEAE con el suficiente apoyo financiero y político como para que puedan verdaderamente liderar la política exterior de la UE.

Sin embargo, la demanda de una política exterior europea no ha cesado de aumentar en estos últimos años. Durante décadas, la UE pudo centrarse en cuestiones internas, construir su mercado conjunto y avanzar en otros aspectos basadas en una estrecha cooperación bajo la protección y el liderazgo geopolítico brindados por EEUU. Pero esta situación ha llegado a su fin. Crecientemente, EEUU considera a los europeos como *free-riders* y desea que hagan un mayor esfuerzo por protegerse, estabilizar su propio vecindario y aumentar su contribución a la seguridad global. Al mismo tiempo, Rusia y China están desafiando el *statu quo* en determinadas áreas, y en el Gran Oriente Medio el antiguo orden se desmorona sin que emerja uno nuevo.

Este deseo de ver una Europa más unida ha llevado a una política exterior europea improvisada, articulada por los Estados miembros. Las capitales que han orquestado estas políticas son principalmente París y Berlín. El interés de Francia se centra en el vecindario sur mientras que las prioridades alemanas son las relaciones con Rusia y Europa Oriental. El motor de la acción exterior europea es el intento de diferentes capitales de construir coaliciones y aprovechar los recursos de la UE, tanto simbólicamente (la legitimidad) como en términos de apoyo financiero, político y operativo.

Una complicación adicional para elaborar políticas conjuntas es la idea muy diferente de los distintos países en cuanto al empleo de la fuerza militar. Francia y Alemania tiene culturas estratégicas muy diferentes. Para Francia el envío de tropas al exterior, generalmente a partes de África donde sigue teniendo una importante presencia, no es nada inusual. Para Alemania el poder militar no supone un instrumento político que utilice de forma autónoma: desde hace décadas prefiere aportar ayuda a las misiones militares de sus socios más cercanos, como EEUU y, en un lejano segundo lugar, a Francia. Alemania se muestra dispuesta a apoyar a Francia, pero sólo en el aspecto no-letal de las operaciones, como el transporte, el adiestramiento y el reconocimiento, por ejemplo.

Estas diferencias suponen un fuerte condicionante a la defensa europea. Las actividades de la UE en el área de seguridad y defensa sólo podrán tener éxito si complementan a la OTAN, que sigue siendo de vital importancia a la seguridad en

Europa y a la defensa del territorio. Únicamente EEUU puede aportar una disuasión nuclear creíble ante una Rusia que intenta apabullar a sus vecinos en Europa Oriental, Central y del Norte.

Otro reto es el Brexit. Si se gestionan de forma equivocada las negociaciones, se podría generar un clima en el que se vería perjudicada la cooperación en política exterior y defensa entre el Reino Unido y la UE-27. No obstante, en un escenario más optimista ambas partes mantendrían o mejorarían la cooperación por la necesidad de trabajar estrechamente con sus socios para aumentar su influencia y eficiencia, y en un intento de las elites de la política exterior por contrarrestar los efectos negativos del *Brexit* sobre la relación.

En conjunto, la política exterior de la UE permanece atrapada en un proceso inconcluso, en el que los “grandes” ocasionalmente asumen el liderazgo y las instituciones de Bruselas carecen del poder suficiente para un mayor protagonismo. Esto es desafortunado, dado que hay una demanda creciente para que Europa disponga de una política exterior común en respuesta a un mundo mucho más volátil y multipolar. No obstante, admitir la realidad política es fundamental tanto para gestionar expectativas como para aportar recomendaciones realistas que ayuden a los Estados miembros a aprovechar el potencial de la UE en el terreno de la política exterior y de seguridad.

RECOMENDACIONES



RECOMENDACIONES

Este informe ha argumentado que existe una ventana de oportunidad para acometer cambios en el funcionamiento de la UE y en su diseño institucional. Puesto que la ventana de oportunidad no será infinita, para aprovecharla se proponen las siguientes recomendaciones destiladas de los estudios sobre las áreas temáticas abordadas en los capítulos anteriores.

► Unión económica y monetaria y política

1. Cambiar la secuencia en la profundización de la UEM. Primero hay que recuperar la confianza entre los Estados miembros (sobre todo a nivel político) y sólo después se podrá avanzar en la unión bancaria, financiera, fiscal y económica. Los esfuerzos se deben centrar en mejorar la unión política, es decir, legitimar democráticamente la gobernanza del euro.
2. Lograr las reformas estructurales en los países más débiles (los más endeudados, pero no sólo ellos) que se proponen en las recomendaciones por países del Semestre Europeo. Tal como ha propuesto la Comisión, una manera de incentivar esas reformas sería vincularlas a los fondos europeos, provenientes tanto del Plan Juncker como del MEDE, precursor de un futuro presupuesto de la zona euro.
3. Esas reformas requieren la apropiación (*ownership*) del país que las tiene que adoptar. Para ello, tiene que haber una mayor legitimidad democrática de las mismas. Esto se podría lograr haciendo que se aprueben por el Eurogrupo, pero también por una nueva conferencia interparlamentaria en el Parlamento Europeo que esté formada por sus miembros pero también por miembros de los parlamentos nacionales de los países de la zona euro.
4. La rendición de cuentas es clave. Los responsables de la Comisión Europea que proponen ciertas reformas a través del mecanismo del Semestre Europeo deberían rendir cuentas ante los parlamentos nacionales de los países que deben realizar esas reformas. Igualmente, los funcionarios de la Comisión emplazados en las capitales deberían involucrarse más en el debate público.
5. Profundizar en las otras uniones será más fácil con la legitimación de la gobernanza del euro propuesta anteriormente. Por ejemplo:

- (a) En la unión bancaria se podría lograr que todos los países ratifiquen y apliquen la Directiva Europea de Resolución Bancaria, que se diseñe una estrategia europea para reducir el volumen de préstamos morosos y que se desarrollen y armonicen las leyes de insolvencia.
- (b) En la unión económica se podría lograr un consenso sobre los indicadores (*scoreboards*) necesarios para lograr una mayor convergencia, no sólo nominal y en cifras macroeconómicas, sino también en niveles mínimos de buena gobernanza y protección social.
- (c) Así, en la unión fiscal sería políticamente más factible la creación de un presupuesto para la zona euro (con la posibilidad de recaudar impuestos a nivel europeo), la emisión de un activo soberano europeo seguro, el diseño de mecanismos de estabilización contra-cíclicos y una política industrial europea. Eso completaría de verdad el mercado único.

► Luchar contra la desigualdad y recuperar la convergencia

1. Recuperar y transformar la convergencia. Volver a situar la idea de convergencia en el centro del debate sobre cómo combatir la desigualdad. Esto enriquecerá el concepto de ciudadanía europea en un doble sentido: mediante los gastos apropiados, pero haciendo también partícipes a los ciudadanos de una recaudación directa a las arcas europeas para estos fines.
2. Fondos estructurales y de inversión. Aumentar los fondos estructurales y focalizarlos más en sus fines, especialmente en tecnología. En particular, reforzar, como propone la Comisión, el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización dirigido específicamente a ciudadanos. Poner el énfasis de la política de cohesión en el capital humano (en lugar del físico como ha ocurrido hasta ahora).
3. Convergencia y justicia tecnológica. Aumentar los fondos tecnológicos, pero no a costa de reducir los nacionales, sobre todo para el sur, al tiempo que se reduce su concentración. Medidas específicas para alcanzar la convergencia y la justicia tecnológica:
 - (a) Acompasar mejor el desarrollo del Mercado Único Digital a la del Mercado Único general. A menudo parece que son cuestiones paralelas.
 - (b) Impulsar un "Silicon Valley" europeo en red. Potenciar hubs tecnológicos en los países del Sur e integrarlos mejor en las redes tecnológicas europeas.

- (c) Un Erasmus para trabajadores que pierden su empleo, para reciclarlos. Aprendizaje del idioma (inglés y otros idiomas oficiales en la UE): plan de choque a nivel europeo, sobre todo en el Sur.
 - (d) Diseñar unas scorecards que vayan más allá del método de Lisboa o del aplicado para Europa 2020. Para el cumplimiento de los objetivos en materia tecnológica debe diseñarse un método para facilitar el seguimiento de la eficacia de estas políticas.
4. La UE y la gobernanza de la globalización. Dada la alta interdependencia de la economía global y los retos a los que se enfrenta el conjunto de la comunidad internacional, las organizaciones internacionales siguen siendo clave para el funcionamiento de la globalización. La UE, que todavía tiene mucho peso en las mismas, debería abogar por:
- (a) La defensa de un orden comercial abierto basado en reglas, pero más imbricado en los valores compartidos europeos. En particular, es necesario asegurar un campo de juego equilibrado (sobre todo con las economías emergentes) y establecer mecanismos de compensación para los perdedores de la liberalización comercial.
 - (b) La lucha contra los paraísos fiscales: en la medida en la que compensar a los perdedores de la globalización y el cambio tecnológico requiere de recursos, obtenerlos mediante la reducción de la evasión (y la elusión) fiscal es cada vez más necesario. Además, la lucha contra la evasión permitiría legitimar el proceso de integración económica internacional.

► Por una política integral de inmigración y asilo en la UE: recuperar el espíritu de Tampere

1. Articular una política integral de inmigración y asilo que ofrezca mecanismos e instrumentos acordes a los objetivos establecidos, y pueda incardinarse en un marco decisional que supere su vinculación limitada a los Consejos de Asuntos de Interior.
2. Desarrollar un Código de Inmigración para facilitar el desarrollo normativo y el cumplimiento de esta política. Se facilitaría así el cumplimiento de la normativa europea, se evitaría la fragmentación y se solventarían los problemas y atrasos derivados de las transposiciones.
3. Reconfigurar el sistema europeo de asilo. A corto plazo, revisar el Reglamento de Dublín y reformar el resto de directivas para acabar con la competición actual

a la baja del sistema de protección. A medio plazo, se deberían explorar las oportunidades de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que distinguiera entre el proceso de determinación y concesión de la protección internacional correspondiente (ámbito europeo) del procedimiento de acogida (ámbito estatal).

4. Redefinir la colaboración con países terceros. En línea con la Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes de 2016, hay que avanzar en un marco de colaboración estrecha con los países de origen y tránsito migratorio. En un espacio en el que la UE ya tiene cierto recorrido, cabe revisar esta colaboración, intentando salir de las máximas de la externalización y el utilitarismo (ineficaz) de las ayudas al desarrollo.
5. Fortalecer la inclusión en un contexto de diversidad. En la construcción de sociedades diversas pero cohesionadas, la UE se juega su futuro y la credibilidad de su proyecto. El objetivo debería ser gestionar las diferencias de modo que no resulten en desigualdades, apoyando para ello el trabajo de los Estados miembros, pero también de las administraciones locales y regionales. Fortalecer las políticas de intervención y servicios públicos es básico, al igual que lo es luchar contra los discursos que buscan criminalizar al diferente, y promueven la desigualdad y la discriminación.

► Protección de los valores fundamentales de la UE

1. Igualdad y consistencia en la verificación del cumplimiento con los valores de la UE. Un procedimiento de escrutinio anual o bianual del cumplimiento de los valores del artículo 2 sobre todos los Estados miembros, en la línea de lo propuesto por el Parlamento Europeo, permitiría identificar inmediatamente violaciones en un momento incipiente y, al mismo tiempo, mitigaría las críticas de tratamiento desigual de unos países frente a otros.
2. Utilizar los fondos europeos como instrumento sancionador adicional. Las sugerencias sobre la utilización de los fondos europeos como mecanismo sancionador deben ser atendidas, en particular, cuando existan alegaciones de que son esos fondos, precisamente, los que permiten la realización de un programa “iliberal” que erosiona el Estado de Derecho.
3. Condicionalidad reforzada para participar en ámbitos de integración diferenciada. El acceso a formas avanzadas de integración (integración diferenciada), por ejemplo, el acceso al euro, debería incluir una condicionalidad reforzada que hiciese del cumplimiento estricto con los valores del artículo 2 un pre-requisito sine qua non para participar en ellas.

4. Expulsión de infractores en casos extremos. La reforma futura de los tratados debería contemplar la posibilidad de expulsar a un Estado miembro de la UE en situaciones extremas de violación de los valores de la UE. Ello añadiría credibilidad al compromiso de la UE con sus valores y proporcionaría el instrumento que daría coherencia a la condicionalidad.
5. Colaboración con otras organizaciones. En el escrutinio y verificación del cumplimiento de los valores del artículo 2, la UE debería apoyarse en el conocimiento experto de otras instituciones con actuación continuada en este ámbito, como lo es la Comisión de Venecia y evitar la tentación de crear órganos nuevos ad hoc.
6. Revisión jurídica de decisiones tomadas bajo el artículo 7. El TJUE debería obtener explícitamente el poder de revisar las decisiones que determinan la existencia de una ruptura seria y persistente de los valores del artículo 2.

► La arquitectura institucional de la UE: legitimidad, eficacia y flexibilidad

1. Mejorar la representación de la ciudadanía europea con una reforma electoral, creando una circunscripción paneuropea que suponga al menos el 5% de los 751 escaños del Parlamento Europeo. Su adopción estaría facilitada por la necesidad de adaptar éstos al *Brexit* (y al hecho de que el Reino Unido tiene 73 eurodiputados).
2. Defender el equilibrio institucional y la fortaleza del método comunitario tanto en el procedimiento legislativo como en el ejercicio del poder ejecutivo. El Parlamento podrá iniciar la elaboración de las normas, sin perjuicio de la preeminencia que seguirá ostentando la Comisión y de que también puedan hacerlo otros actores: la iniciativa ciudadana o un grupo de parlamentos nacionales a modo de “tarjeta verde”.
3. Fomentar y clarificar la cooperación con los parlamentos nacionales. El diseño institucional de la UE no se debe complicar creando nuevas cámaras compuestas por representantes de los parlamentos nacionales, aunque sí hay que mejorar la interlocución con éstos. Para ello, además de reforzar la presencia de las autoridades europeas en los parlamentos nacionales, se crearán tres conferencias interparlamentarias sectoriales. Estas tendrían como función reforzar el debate y control democrático y podrán dirigir a las instituciones las propuestas que crean convenientes, pero no será un órgano legislativo ni tendrá la capacidad de vetar las decisiones tomadas por la estructura institucional europea.

4. Hacer de la integración un instrumento para mejorar las capacidades de los Estados y la calidad de su gobernanza. A tal fin se reforzará la cooperación, el intercambio de buenas prácticas y otros mecanismos que sean respetuosos con los poderes nacionales pero efectivos y vinculantes. La celebración de contratos entre la UE y los Estados miembros –con incentivos financieros– puede ser especialmente útil para promover reformas que permitan a todos los países cumplir las reglas y demás obligaciones con la UE: respeto a los valores fundamentales, aplicación plena del Derecho europeo y esfuerzos reales en los compromisos de convergencia económica y social, capacidades en el ámbito de la seguridad o estándares mínimos en buena gobernanza.
5. Regular los mecanismos de integración diferenciada de forma que la necesaria flexibilidad no distorsione el modelo de la UE. Debe permitirse y hasta favorecerse que los Estados “que deseen hacer más, hagan más”, siempre que sea sin menoscabo de la igualdad ni de lo ya conseguido en el proceso de integración. Para evitar una excesiva complejidad se crearán tres grandes ámbitos de integración diferenciada: (a) la unión económica y monetaria; (b) seguridad y defensa; y (c) fronteras y asilo. Estos tres ámbitos tendrán diseño similar, salvo las especificidades imprescindibles, y contará con capacidades presupuestarias propias.

► La política exterior de la UE en un mundo más multipolar

1. Mantener la participación activa de los “grandes”. La política exterior y de seguridad de la UE depende de la contribución e interés de los principales Estados miembros, de modo mucho mayor que lo previsto por los autores del Tratado de Lisboa. En conjunto, los “grandes” persiguen su propia política exterior y de seguridad, frecuentemente con poca consideración hacia las instituciones en Bruselas. Si se desea reforzar el enfoque conjunto, lo primero y más importante es mantener el interés y el compromiso de los “grandes” con la cooperación y coordinación que surja de las instituciones en Bruselas.
2. Mantener los vínculos con el Reino Unido tras el *Brexit*. La salida británica supone una gran pérdida para el proyecto de una política exterior europea que tenga relevancia global. El Reino Unido es un importante miembro de la OTAN, una potencia respetada mundialmente, un miembro permanente del Consejo de Seguridad, una potencia nuclear y un país que comparte valores e intereses fundamentales con el resto de europeos. Por lo tanto, es necesario que la Europa comunitaria mantenga estrechos vínculos en lo que respecta a la política exterior con los británicos. Deben establecerse mecanismos institucionales para mantener intacto lo más posible el actual nivel de cooperación y coordinación.

3. El SEAE no deberá suponer una competencia –y ni siquiera parecerlo– con respecto a los servicios diplomáticos nacionales, sino que debe actuar y ser visto como algo complementario. Además de gestionar los programas de política exterior propios de la UE, el SEAE –bajo el liderazgo de la AR– deberá centrarse en determinado número de funciones que complementan las instituciones de política exterior nacionales, incluyendo el intercambio de información, el planeamiento estratégico, la convocatoria de reuniones y la coordinación.
4. Áreas para la expansión de la PCSD. Incluso teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de las actuales diferencias estratégicas y culturales entre los principales Estados miembros, la PCSD puede seguir siendo un recurso importante en apoyo de la política exterior europea. Tienen especial relevancia las denominadas misiones “no ejecutivas”, dirigidas al adiestramiento y la construcción de capacidades de defensa y seguridad de los principales socios de la UE –pues pueden ayudar a la reforzar la resiliencia en el vecindario europeo ampliado–.
 - (a) En particular, la UE debería considerar la asignación de mayores recursos a desarrollar capacidades en el Golfo de Guinea y el Cuerno de África así como en el Sahel, una zona que aporta profundidad estratégica al Norte de África y Mediterráneo.
 - (b) Más allá del vecindario inmediato de la UE, la PCSD puede contribuir a la seguridad marítima y a fomentar la cooperación con socios clave al fortalecer la seguridad en entornos marítimos fundamentales como el Atlántico Sur, el Mediterráneo y el Índico.
 - (c) En este contexto, la UE debería intensificar su cooperación en política exterior y de seguridad con países como Marruecos, Nigeria, la India, Corea del Sur, Japón, Australia, México, Brasil y Colombia.

REFERENCIAS



REFERENCIAS

- Baldwin, Richard, y Coen Teulings* (2015), "Secular stagnation: facts, causes, and cures", Vox eBook, <http://voxeu.org/article/secular-stagnation-facts-causes-and-cures-new-vox-ebook>.
- Banco Central Europeo* (2015), "Real convergence in the euro area: evidence, theory and policy implications", Economic Bulletin, nº 5/2015.
- Biscop, Sven* (2016), "Has Trump reshuffled the cards for Europe?", Egmont Security Policy Brief, nº 79, noviembre.
- Blanco, D.V.* (2003), "Una regulación integral de la inmigración para Europa", Revista de Derecho de la Unión Europea, vol. 5, nº 2, pp. 91-113.
- Boswell, C.* (2007), "Migration control in Europe after 9/11: explaining the absence of securitization", Journal of Common Market Studies, vol. 45, nº 3, pp. 589-610.
- Bruegel* (2016): An anatomy of inclusive growth in Europe. Blueprint Series 26 http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/BP-26-26_10_16-final-web.pdf
- Ceyhan, A., y A. Tsoukala* (2002), "The securitization of migration in Western societies: ambivalent discourses and policies", Alternatives, nº 27 (1_suppl), pp.21-39.
- Citi GPS (Berger, Frey y Osborne)*, (2016), "Technology at work v2.0", http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf.
- Closa, C.* (2013), The Politics of Ratification of European Union Treaties, Routledge, Londres.
- Closa, C.* (2016), "Reinforcing EU monitoring of the Rule of Law: normative arguments, institutional proposals and the procedural limitations", en C. Closa y Dimitry Kochenov (eds.), Reinforcing rule of law oversight in the European Union, Cambridge University Press, pp. 15-35.
- Comisión Europea* (2015), "Agenda Europea sobre Migración", https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en.
- Comisión Europea* (2017a), "Digital Economy and Society Index (DESI)", <https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi>.
- Comisión Europea* (2017b), "Reflection paper on harnessing globalisation", https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_en.

- Comisión Europea* (2017c), "Reflection paper on the Social Dimension of Europe", https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_en.pdf.
- Comisión Europea* (2017d), "Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union", https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en_0.pdf.
- Comisión Europea* (2017e), "White paper on the future of Europe and the way forward Reflections and scenarios for the EU27", https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en.
- Czaika, M., y H. de Haas* (2014), "The globalization of migration: has the world become more migratory?", *International Migration Review*, nº 48, pp. 283-323.
- De Genova, N.* (2003), "La producción legal de la 'ilegalidad' migrante mexicana", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 17, nº 52, pp. 519-554.
- De Grauwe, P.* (2011), "The governance of a fragile Eurozone", Working Paper, nº 346, CEPS, Bruselas, mayo.
- De Haas, H.* (2005), "International migration, remittances and development: myths and facts", *Third World Quarterly*, vol. 26, nº 8, pp. 1269-1284.
- Dyson, K., y K. Featherstone* (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford.
- EEAS* (2016), "EU Migration Policy at a Glance. European External Action Service", https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_eu_migration_policy_at_glance_-_fact_sheet_2016.pdf.
- Egan, M.* (2015), *Single Markets*, Oxford University Press, Oxford.
- Eurofound* (2017), "Social mobility in the EU", <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/social-mobility-in-the-eu>.
- Eurostat* (2017), "Unemployment statistics at regional level", http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level.
- FMI* (2017), "Perspectivas de la economía mundial: ¿está cobrando impulso?", <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2017/April/Spanish/pdf/texts.ashx>.

- Frey, Carl Benedikt* (2017), "The future of jobs and growth: making the digital revolution work for the many", G20 Insights, http://www.g20-insights.org/policy_briefs/1899-2/.
- Goodhart, C.* (1998), 'The two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas', *European Journal of Political Economy*, vol. 14, n° 3, pp. 407-432.
- Helleiner, E.* (1998), "National currencies and national identities", *American Behavioral Scientist*, vol. 41, n° 10.
- Huysmans, J.* (2006), *The Politics of Insecurity: Security, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, Londres.
- Ingham, G.* (2004), *The Nature of Money*, Polity, Cambridge.
- Jeffereson, S.* (2016), "Better cooperation between development cooperation and humanitarian assistance needed", <https://concordeurope.org/2016/10/27/seamus-jeffreson-bratislava-speech/>.
- Jones, E.* (2016), "Competitiveness and the European financial crisis", en J.A. Caporaso y M. Rhodes (coords.), *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*, Oxford University Press, Oxford, pp. 79-99.
- Jonung, L., y E. Drea* (2009), "The euro: it can't happen. It's a bad idea. It won't last. US economists on the EMU, 1989-2002", *Economic Papers*, n° 395, European Commission, diciembre.
- Juncker, Jean-Claude, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz* (2015), "Completing Europe's Economic and Monetary Union", https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf.
- Kassim, Hussein* (2007), "The institutions of the European Union", en Colin Hay y Anand Menon (eds.), *European Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Keller-Noëllet, Jacques, Ignacio Molina y András Vértés* (2010), "The EU-2020 Strategy: re-launching (and matching) the ambitions for a more competitive and sustainable European growth in the globalised world", en Elvire Fabry y Gaëtane Ricard-Nihoul (eds.), *Think Global Act European II, Notre Europe*, París, pp 7-17.
- Keohane, Daniel* (2017), "Trump and the defence of Europe", *Elcano Expert Comment*, n° 2/2017.

- Lavenex, S., y R. Kunz* (2008), "The migration–development nexus in EU external relations", *European integration*, vol. 30, nº 3, pp. 439-457.
- Martin, F.* (2013), *Money: The Unauthorised Biography*, The Bodley Head, Londres.
- Mattelaer, Alexander* (2016), "The Warsaw Summit: How to Strengthen Alliance Cohesion", *Strategic Forum*, junio, Institute for National Strategic Studies.
- Mckinsey Global Institute* (2016), "Poorer than their parents. A new perspective on income inequality", <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-income-inequality>.
- Merlingen, M., C. Mudde y U. Sedelmeier* (2001), "The right and the righteous? European norms, domestic politics and the sanctions against Austria", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 1, pp. 59-77.
- Milanovic, Branko* (2016), *Global Inequality A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.
- Molina, Ignacio* (2011), "The role of the General Affairs Council revisited in light of the experience of 18 months with the Lisbon Treaty", *ARI*, nº 105/2011, Elcano Royal Institute.
- Müller, Jan-Werner* (2014), "The EU as a militant democracy, or: are there limits to constitutional mutations within EU Member States?", *Revista de Estudios Políticos*, nº 165, pp. 141-162.
- Naciones Unidas* (2016), "Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes", <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1>.
- Pew Research Center* (2015), "Global Attitudes Survey", <http://www.pewglobal.org/2015/06/23/spring-2015-survey/>.
- OECD* (2016), *International Migration Outlook 2016*, OECD Publishing, París.
- OECD* (2017), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*, OECD Publishing, París.
- Ortega, Andrés y Francisco Andrés* (2018), "A G20 agenda for technological justice", *ARI*, nº 31/2018, Elcano Royal Institute
- Otero-Iglesias, M.* (2015a), *The Euro, the Dollar and the Global Financial Crisis: Currency Challenges seen from Emerging Markets*, Routledge, New York.

- Otero-Iglesias, M.* (2015b), "Stateless Euro: the Euro crisis and the revenge of the chartalist theory of money", *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, nº 2, pp. 349-364.
- Otero-Iglesias, M.* (2017a), "El euro como vínculo social", *Política Exterior*, marzo-abril.
- Otero-Iglesias, M.* (2017b), "Still waiting for Paris: Germany's reluctant hegemony in pursuing political union in the Euro Area", *Journal of European Integration*, vol. 39, nº 3, pp. 349-364.
- Pascouau, Y., y S. McLoughlin* (2012), "EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy", *Policy Brief*, European Policy Centre.
- PE* (2016a), "The cost of non-Schengen: civil liberties, justice and home affairs aspects", *Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*, Bruselas.
- PE* (2016b), "The cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market", *Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*, Bruselas.
- PE* (2017a), "Possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union", P8_TA(2017)0048, 16/II/2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0048&language=EN&ring=A8-2016-0390>.
- PE* (2017b), "Improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty", P8_TA(2017)0049, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0049&language=EN&ring=A8-2016-0386>.
- PNUD* (1994), "Informe de Desarrollo Humano", <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>.
- Pickford, S., et al.* (2014), "How to fix the Euro: strengthening economic governance in Europe", *Chatham House, Elcano and Arel Report*, Chatham House, Londres, marzo.
- Pinyol-Jiménez, Gemma* (2009), "La gestión de la acción exterior: ¿una nueva diplomacia migratoria?", en Ricard Zapata-Barrero (coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Ariel, Barcelona.
- Reding, Vivianne* (2013), "Safeguarding the rule of law and solving the 'Copenhagen dilemma': towards a new EU-mechanism", *Speech 13/348*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-348_en.htm.

- Rodrik, Dani* (2011), *The Globalization Paradox Democracy and the Future of the World Economy*, Norton, Nueva York.
- Sasse, G.* (2005), "Securitization or securing rights? Exploring the conceptual foundations of policies towards minorities and migrants in Europe", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, nº 4, pp. 673-693.
- Scharpf, Fritz* (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Scheppelle, Kim Lane* (2016), "Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions", in C. Closa y Dimitry Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, pp. 105-132.
- Sedelmeier, U.* (2014), "Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession", *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, pp. 105-121.
- Sedelmeier, U.* (2017), "Party-politics as usual? Positions of the European Parliament's political groups towards sanctions against democratic backsliding", Paper presented at the Fifteenth Biennial Conference of the European Union Studies Association, 4-6/V/2017, Miami.
- Simón, Luis* (2013), "The Spider in Europe's web? French grand strategy from Iraq to Libya", *Geopolitics*, vol. 18, nº 2, pp. 403-434.
- Simón, Luis* (2014), "Assessing NATO's Eastern European flank", *Parameters*, vol. 44, nº 3, pp. 67-79.
- Sorensen, N.N., N. Van Hear y P. Engberg-Pedersen* (2003), "The migration-development nexus: evidence and policy options", IOM, Ginebra, http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_dev_nexus.pdf.
- Speck, Ulrich* (2017), "Germany and Trump-America: back on track", Expert Comment, nº 16/2017, Elcano Royal Institute.
- Terrón, A.* (2015), "Qué puede hacer Europa con la crisis del asilo", *El País*, 3/IX/2015, http://elpais.com/elpais/2015/09/02/opinion/1441219582_076310.html.
- Tilford, Simon* (2017), "Is the EU Single Market leading to convergence or divergence?", Centre for European Reform, <https://www.cer.org.uk/insights/eus-single-market-leading-convergence-or-divergence>.

Van Middelaar, Luuk (2013), *El paso hacia Europa*, Galaxia Gutenberg, Barcelona (versión original en neerlandés, 2009).

Van Rompuy, Herman, José Manuel Durao Barroso, Jean-Claude Juncker y Mario Draghi (2012), "Towards a genuine economic and monetary unión", Bruselas, 5/XII/2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

Westerwelle, Guido (2012), "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", 17/IX/2012, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sept12.pdf.

AUTORÍA DEL INFORME Y AGRADECIMIENTOS



AUTORÍA DEL INFORME Y AGRADECIMIENTOS

► SOBRE LA ELABORACIÓN DE ESTE INFORME

A mitad de 2016, coincidiendo con el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la UE, el Real Instituto Elcano decidió que era necesario impulsar una reflexión sobre el futuro de Europa desde una perspectiva española. Esta publicación recoge los resultados ese ejercicio. No se trata de un trabajo sobre la relación Madrid-Bruselas. Ese es un análisis que también se está realizando en esta casa (tanto la presencia e influencia de los distintos actores españoles en el proceso decisorio como las prioridades temáticas concretas en las que nuestro país puede ejercer liderazgo). En cambio, con este Informe se pretende contribuir directamente a los grandes debates europeos sobre la integración misma. Su vocación, por tanto, es que resulte igualmente interesante dentro y fuera de nuestras fronteras. Dicho esto, también es cierto que está hecho desde aquí por lo que aporta una sensibilidad propia en las diversas cuestiones tratadas, tratando de fundar también en eso parte su valor por la importancia objetiva de España como gran Estado miembro.

Para realizar este ejercicio colectivo se encargó a Carlos Closa (miembro del Consejo Científico) que asumiera la dirección científica y coordinase junto a Ignacio Molina (investigador principal para Europa) tanto los trabajos de redacción como las reuniones de acompañamiento en un grupo de trabajo. Debe hacerse un primer reconocimiento al esfuerzo realizado por todos los miembros del equipo de redacción (cuya composición se reproduce más abajo) y también las valiosas aportaciones del investigador Salvador Llaudes, cuyas ideas y colaboración en distintos momentos de la elaboración del Informe han ayudado a llevarlo a buen puerto. La también investigadora del Instituto Patricia Lisa aportó sus útiles comentarios a primeras versiones de distintos capítulos. El trabajo del equipo de redacción se fue coordinando a lo largo de numerosas sesiones de trabajo que tuvieron lugar desde el verano de 2016 al verano de 2017. Ya en septiembre de 2016 se aprobó en una de las primeras reuniones el texto en inglés *"The future of the EU: An agenda"* que marcó en parte la orientación del trabajo.

También hay que agradecer con mucho énfasis la participación de los miembros del grupo de trabajo que acompañó la realización del Informe (cuya composición se reproduce también a continuación, con los cargos que ocupaban cuando se formó el grupo). En especial a Joaquín Almunia, que debe ser considerado uno de los impulsores del ejercicio, o a Josep Borrell y Ana Palacio cuyas intervenciones y sugerencias lo animaron. Es un honor haber contado con ellos dos pero también con especialistas del mundo académico, de otros *think-tanks* y centros de reflexión

(ECFR, Fundación Alternativas, Instituto Universitario de Estudios Europeos San Pablo-CEU, CIDOB, Carnegie Europe o CC/Europa), diplomáticos, altos funcionarios, representantes empresariales y miembros destacados de los cuatro grandes partidos políticos españoles (si bien es cierto que las abultadas agendas de estos últimos no les permitió contribuir todo lo activamente que ellos hubieran deseado). También merece un reconocimiento especial Pascual Navarro, de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores, por su estrecha implicación.

El tercero de los agradecimientos debe dirigirse a los excelentes ponentes que alimentaron el trabajo del grupo y del equipo redactor (sus nombres y las fechas de las reuniones en las que intervinieron también se recogen más abajo).

Por último, no puede olvidarse la labor de apoyo general desarrollada por todo el equipo de trabajo del Instituto, en especial durante la fase de edición y preparación de la difusión. Deben al menos mencionarse Miguel de Avendaño, María Dolores de Azategui, Mar Esteban, Ivanosca López Valerio, Juan Ruitiña, Guadalupe Rodríguez, Belén Sánchez y Manen Taibo.

Después de un decenio de crisis política, económica e institucional que tan gravemente ha impactado en el proceso de integración, en 2017 se ha abierto una coyuntura esperanzadora para repensar Europa e incluso reimpulsarla. En el momento de publicación del Informe la situación sigue siendo compleja, debido a la negociación del *Brexit*, la crisis del Estado de Derecho en algunos estados miembros, la problemática relativa a la integración de refugiados y el auge de los partidos populistas anti-inmigración. Sin embargo, el gobierno europeísta renovado en Francia y el relativo optimismo de las instituciones comunitarias abren una ventana de oportunidad para la reforma. Este Informe quiere contribuir a ello y hacerlo con el mejor espíritu europeísta que, por supuesto, no impide críticas incluso duras a decisiones y omisiones que han alimentado la difícil situación actual.

Madrid, abril de 2018

▶ RELACIÓN DE MIEMBROS DEL EQUIPO DE REDACCIÓN

- Carlos Closa, profesor de investigación, Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC (director académico y coordinador del Informe)
- José Fernández-Albertos, científico titular, Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC
- Ignacio Molina, investigador principal del Real Instituto Elcano (coordinador del Informe)
- Andrés Ortega, investigador senior asociado del Real Instituto Elcano
- Miguel Otero Iglesias, investigador principal del Real Instituto Elcano
- Gemma Pinyol-Jiménez, directora de políticas migratorias y diversidad en Instrategies e investigadora asociada del GRITIM-UPF
- Luis Simón, director de la oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano e investigador principal
- Ulrich Speck, investigador senior asociado del Real Instituto Elcano
- Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano

▶ RELACIÓN DE MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO (A los que debe añadirse la plantilla al completo del Real Instituto Elcano)

- Joaquin Almunia, ex vicepresidente de la Comisión Europea y profesor visitante de la London School of Economics
- Carlos Alonso Zaldívar, investigador senior asociado, Real Instituto Elcano
- Ignacio Álvarez Peralta, Profesor ayudante Doctor. Economía del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid
- José María de Areilza, Secretario general Fundación Aspen Institute España
- Julio Baquero, Member of the Legal Service, European Commission
- Esther Barbé, Coordinadora del Programa de Investigación, Institut Barcelona d'Estudis internacionals (IBEI)
- Berta Barbet, subdirectora del Laboratorio, Fundación Alternativas
- Antonio Barroso, Senior Vice President, TENEO
- Meritxell Batet, diputada en el Grupo Parlamentario Socialista, Congreso de los Diputados
- Ángel Luis Bautista, director de Relaciones Institucionales, Repsol
- Belén Becerril, subdirectora, Instituto Universitario de Estudios Europeos
- José María Beneyto, director, Instituto Universitario de Estudios Europeos
- Josep Borrell, catedrático Jean Monet, Universidad Complutense de Madrid
- Luis Bouza, Academic Coordinator, College of Europe
- Pablo Bustinduy, diputado en el Grupo Parlamentario Unidos Podemos, Congreso de los Diputados
- Carlos Carnero, director gerente, Fundación Alternativas

-
- Maribel de Luis, directora de Relaciones Internacionales, Repsol
 - Natividad Fernández Sola, catedrática acreditada, Universidad de Zaragoza
 - Marie José Garot, directora del Centro de Estudios Europeos, Instituto de Empresa
 - Wojciech Golecki, CC/Europa
 - Ignasi Guardans, Partner K&L Gates
 - Paz Guzman, Senior Economist, European Commission. Representation in Spain
 - Álvaro Imbernón, Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Nebrija, Madrid
 - Borja Lasheras, director of Madrid Office, ECFR
 - Patrícia Lisa, investigadora, Real Instituto Elcano
 - Ricardo López-Aranda, director de la Oficina de Análisis y Previsión, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
 - Antonio López Castillo, profesor titular de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid
 - Cristina Manzano, directora, esglobal
 - José Martín y Pérez de Nanclares, jefe de la Asesoría Jurídica Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
 - Miguel Ángel Moltó, catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alicante
 - Pol Morillas, investigador principal para Europa, CIDOB
 - Manuel Muñoz, Director Program on Transatlantic Relations, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University
 - Pascual Navarro, Vocal asesor, Dirección General de Coordinación de Políticas Comunes y Asuntos Generales de la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
 - Ana Palacio, miembro del Consejo de Estado y Antigua Ministra de Asuntos Exteriores
 - José Piquer Martínez, Instituto de Empresa
 - Álvaro Renedo, director de Asuntos Europeos y G-20, Gabinete de Presidencia del Gobierno
 - Antonio Roldán Monés, diputado en el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, Congreso de los Diputados
 - Carlos Sallé, Director of Energy Policies, Iberdrola
 - Daniel Sarmiento, Universidad Complutense de Madrid
 - Reyes Segura, analista económico Financiero, Ministerio de la Presidencia
 - Jorge Toledo, secretario de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
 - José Ignacio Torreblanca, director de Opinión, El País
 - Mariola Urrea, secretaria general, Universidad de La Rioja
 - Xavier Vidal-Folch, director adjunto, El País
 - Camilo Villarino, ministro Consejero, Embajada de España en Rabat
 - Richard Youngs, Senior Associate, Carnegie Europe

▶ REUNIONES Y PONENTES EN EL GRUPO DE TRABAJO

- 22 de septiembre 2016:** sesión inaugural en la que se presentó el *concept paper* "The future of the EU: An agenda".
- 23 de noviembre de 2016:** Jean-Claude Piris, uno de los expertos internacionales más reconocidos sobre asuntos institucionales europeos, habló sobre "EU after Brexit".
- 19 de diciembre de 2016:** Hussein Kassim, uno de los principales académicos especializados en el estudio de la relación entre la UE y sus Estados miembros, presentó una intervención sobre "Towards Brexit: six months later and destination still unknown?".
- 23 de enero 2017:** Nathalie Tocci, subdirectora del *Istituto Affari Internazionali* de Roma y asesora especial de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, habló sobre "EU foreign policy in a Brexit and Trump world".
- 22 de febrero 2017:** Joseph H.H. Weiler, *Joseph Straus professor* de Unión Europea y titular de la Cátedra Jean Monnet en la Facultad de Derecho de la *New York University* y expresidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia, realizó su intervención sobre "United in Fear: The Loss of Heimat and the Current European Circumstance".
- 1 de marzo 2017:** Anand Menon, profesor de Política Europea y Asuntos Exteriores en el *King's College* de Londres y director del proyecto "UK in a Changing Europe", habló sobre "Brexit and British politics".
- 16 de marzo 2017:** Laurent Pech, profesor Jean Monnet de Derecho Público Europeo y director del Departamento de Derecho y Ciencia Política en la *Middlessex University London*, cuya intervención se tituló "Rule of Law backsliding in the EU: Lessons from Hungary and Poland".
- 1 de junio 2017:** Stefaan De Rynck, jefe de Unidad en la Comisión Europea, asesor de Michel Barnier y responsable de relaciones con los *think-tanks* del Grupo de trabajo para la preparación y la celebración de las negociaciones con el Reino Unido con arreglo al artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, habló acerca de "Brexit: state of play".
- 28 de julio 2017:** última sesión del Grupo de trabajo, en la que se debatió el borrador completo del Informe.

Con el patrocinio de

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD

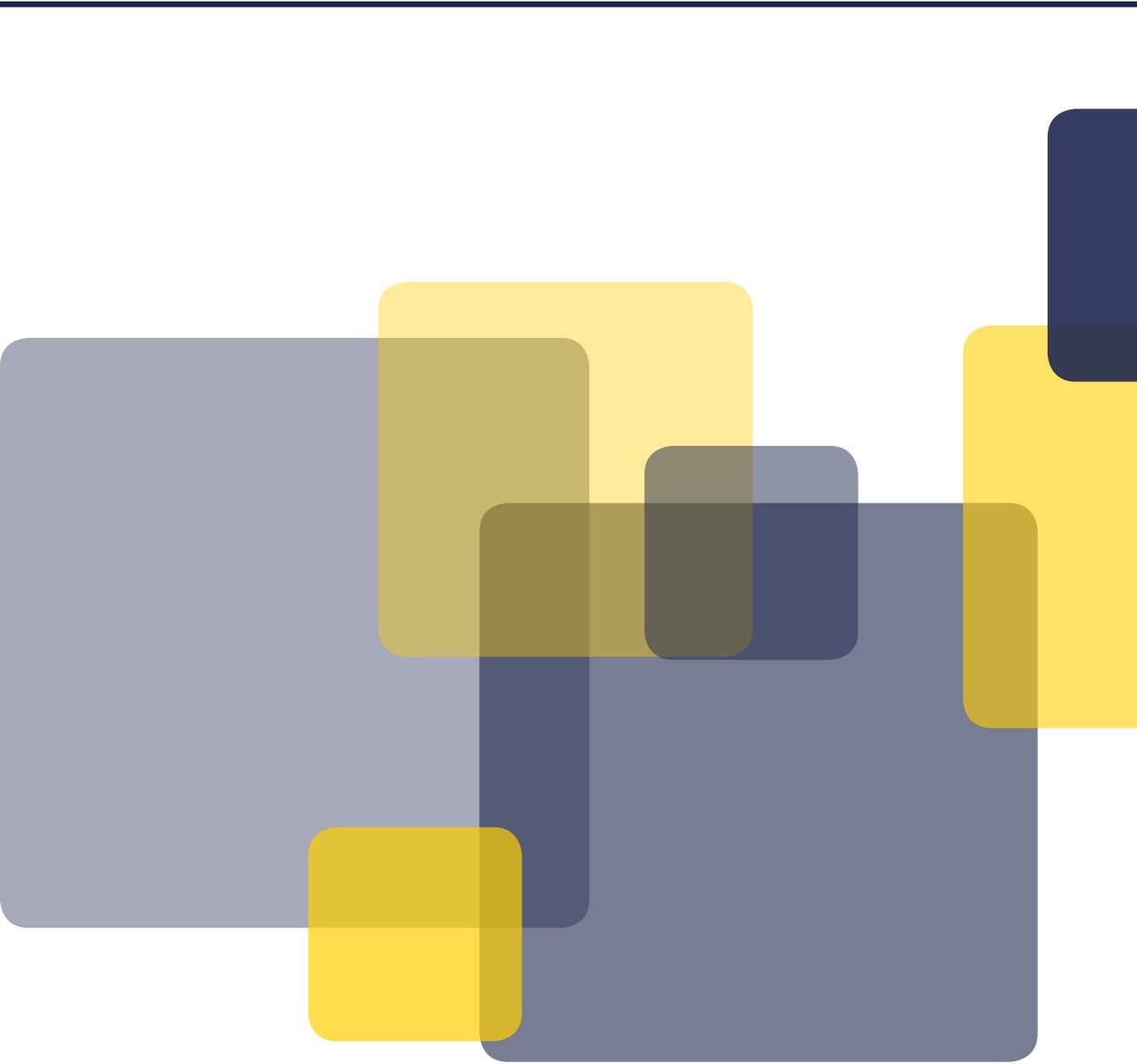


Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org/en

