



POLÍTICA EXTERIOR

ESPECIAL, JUNIO 2025

**40 años de España
en la
Unión Europea**



40 años de España en la Unión Europea



**POLÍTICA
EXTERIOR**

Edición a cargo de Jaime Colebrook Carrasco.

© Fundación Análisis de Política Exterior, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas o partes de ellas de los artículos publicados en POLÍTICA EXTERIOR sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos: www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Fotografías de portada: Getty Images

Fundación Análisis de Política Exterior - Paseo de la Castellana 53, 28046 Madrid.

INTRODUCCIÓN

Hace 40 años, el 12 de junio de 1985, España daba un paso histórico al firmar el Tratado de Adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). La España constitucional dejaba atrás una larga dictadura e ingresaba en el proyecto europeo. Era una apuesta por la modernización económica y por la integración definitiva en el espacio occidental al que debíamos pertenecer.

La tercera ampliación de la Unión Europea en 1986 marcó el inicio de una profunda transformación en todos los ámbitos de la vida española. La apertura de mercados, la exitosa negociación de fondos europeos y la adopción de nuevas y exigentes normativas impulsaron reformas clave en infraestructuras, agricultura, industria y medio ambiente. Nuestras sociedades se abrieron a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas y las políticas comunes pasaron a regular muchos ámbitos de la economía. Años después, el ingreso en 1999 en el grupo de vanguardia del euro ilustraba el peso de España en el proyecto europeo.

España ha pasado de ser un receptor neto de ayuda europea a desempeñar un papel activo en la toma de decisiones comunitarias, con altos y bajos en función de la fortaleza interna de sus gobiernos. En conjunto, ha ganado peso institucional, como lo demuestra su participación en los debates sobre la ampliación de la UE, la arquitectura de la UEM, la política exterior, la política migratoria o la lucha contra el cambio climático.

En los últimos años, el proyecto europeo ha sido amenazado por una sucesión de crisis que no cesan. En 2008, la crisis del euro sacudió los equilibrios europeos, incidiendo en la fractura entre el Norte y el Sur. A los pocos años, las migraciones descontroladas enfrentaron a los países del Este con los del Oeste. El Brexit formó parte de una oleada de populismo nacionalista, que ha dado alas a partidos de extrema derecha y extrema izquierda con plataformas anti-europeas. La invasión rusa de Ucrania y el debilitamiento de la relación transatlántica han puesto de relieve las carencias de la Unión, no preparada para una era geopolítica dominada por el imperativo de la seguridad nacional. La UE debe hoy asumir grandes retos sin alejarse de los principios y valores que son su razón de ser. Los más urgentes se encuentran en el ámbito de la defensa y en la reparación de su motor económico para competir y prosperar en un entorno internacional más incierto.

Este aniversario no solo invita a conmemorar los logros alcanzados, sino también a reflexionar sobre el horizonte común de España y Europa. Nos podemos congratular de que la integración europea ha sido a la vez integración nacional y de vivir en un país europeísta como pocos. En este especial recogemos reflexiones y análisis publicados en *Política Exterior* sobre el devenir de integración, la evolución de la pertenencia de España a la UE y el papel que debe desempeñar en los próximos años.

José M. de Areilza Carvajal, director de “Política Exterior”

ÍNDICE

<i>La España comunitaria</i> , José María de Areilza (Política Exterior 1, invierno 1987)	5
<i>Reflexiones sobre España en Europa</i> , Raimundo Bassols (Política Exterior 166, julio/agosto 2015)	11
<i>Del aislamiento a la influencia en 20 años</i> , Francisco Villar (Política Exterior 171, mayo/junio 2016)	18
<i>El euro como vínculo social</i> , Miguel Otero Iglesias (Política Exterior 176, marzo/abril 2017)	27
<i>Coaliciones en la UE, ¿dónde se sitúa España?</i> , J. Janning y C. Zunneberg (Política Exterior 178, julio/agosto 2017)	37
<i>El papel de España en la próxima UE</i> , Mark Leonard (Política Exterior 180, noviembre/diciembre 2017)	45
<i>Un guion español para la UE</i> , José M. de Areilza Carvajal y Álvaro Imbernón (Política Exterior 180, noviembre/diciembre 2017)	52
<i>La política exterior de la España constitucional</i> , Josep Borrell (Política Exterior 186, noviembre/diciembre 2018)	63
<i>Europa como bálsamo identitario</i> , Xosé M. Núñez Seixas (Política Exterior 186, noviembre/diciembre 2018)	71
<i>Diez años de emigración española</i> , María Almena (Política Exterior 187, enero/febrero 2019)	77
<i>España: lecciones de estabilidad</i> , José María Lasalle (Política Exterior 191, septiembre/octubre 2019)	85
<i>En búsqueda de un nuevo Estado de bienestar</i> , Luis Cornago Bonal (Política Exterior 197, septiembre/octubre 2020)	94
<i>La UE, ¿juguete o actor geopolítico?</i> , Peter Hefele (Política Exterior 204, noviembre/diciembre 2021)	103
<i>Una ampliación complicada y costosa</i> , Barbara Lippert (Política Exterior 213, mayo/junio 2023)	112
<i>Hacia una nueva política industrial verde</i> , María Sicilia Salvadores (Política Exterior 220, julio/agosto 2024)	124
<i>Quince años de política europea de España</i> , Belén Becerril (Política Exterior 216, noviembre/diciembre 2023)	139
<i>Los hitos del legado europeo</i> , Ainhoa Uribe Otalora (Política Exterior 218, marzo/abril 2024)	141

La España comunitaria

José María de Areilza

Llevamos un año escaso perteneciendo “de iure” a las Comunidades Europeas a través de los Tratados correspondientes. El viejo anhelo de muchos sectores de nuestro sistema político ha sido convertido en realidad institucional. Fue complejo el proceso de acercamiento; el de las relaciones comerciales, con su normativa bilateral; la gestión exploratoria iniciada en los primeros días de la instauración de la Monarquía; y resultó difícil y fatigosa la negociación definitiva con sus “parones” y sus obstáculos que parecían insuperables. Pero la carga política que conllevaba el ingreso de España y Portugal, dos naciones del sur europeo incorporadas al contexto democrático de Occidente después de un extenso período de gobiernos autocráticos, inclinó la balanza de forma favorable por encima de los recelos y prejuicios que, sobre todo en el caso de España, parecían frenar el ingreso peninsular. Fue la propia magnitud de nuestra economía la que despertó temores en diversos países miembros que veían en nuestros productos un riesgo de competencias lesivas para sus intereses. Ahora resulta todo ello historia pasada, y lo que nos importa, es participar con eficacia en el desarrollo y organización de la Comunidad Económica en sí misma y aportar nuestras ideas y criterios en su andadura hacia la integración final.

El Acta Única Europea ha sido recientemente ratificada por el Congreso de los Diputados. No han faltado opiniones discrepantes y críticas sobre el contenido de dicho documento, dentro y fuera de España. En general, se le acusa de ser escasamente comprometido con la construcción europeísta llevada a sus últimas consecuencias. Se le reprocha ser un texto vago, ambiguo y poco clarificador. Y, por supuesto, de no conceder al Parlamento Europeo las facultades legislativas necesarias para servir de motor a la dinámica unificadora del conjunto comunitario. El recién fallecido Altiero Spinelli, autor del proyecto de Tratado de la Unión Europea, aprobado por mayoría de votos en el Parlamento de Estrasburgo, calificó de “parto de los montes” el Acta Única, ridiculizando su escaso avance en los temas que él consideraba fundamentales para marchar hacia la unificación política.

José María de Areilza, conde de Motrico, ha sido presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y ministro de Asuntos Exteriores en el primer Gobierno de la Monarquía. Fue embajador en Buenos Aires, Washington y París. Dirigió el Secretariado Político del Conde de Barcelona.

No voy a entrar en esa polémica que tiene razones de peso en los dos lados, pero sí quiero recordar las graves dificultades que atravesaba la Comunidad en los últimos dos años y el duro esuerzo que costó llegar a un texto aceptable que relanzara la agarrotada situación. El Acta Única tocó los aspectos más vidriosos y neurálgicos: la regla de unanimidad; las funciones de los diversos órganos comunitarios; la exigencia urgente de la cooperación; el señalamiento de una fecha –1992– para lograr el “espacio único”; la alusión al problema de la seguridad; la necesidad de alterar algunos textos del Tratado de Roma y muchos otros de la espesa selva vigente en la normativa comunitaria. Es decir, todo un programa que, aunque de escasa espectacularidad, permite delinear un rumbo que será necesario observar durante los próximos cinco años. Que el entusiasmo europeísta se halla localizado preferentemente sólo en algunos países de la Comunidad es un hecho bien conocido. Que existen reticencias notables en otros miembros con ánimo de frenar las prisas integracionistas es obvio y públicamente notorio. Pero sin caer en el euro-optimismo o en el pesimismo, cabe decir que la Comunidad es un hecho histórico irreversible, de considerable contenido económico, jurídico, social y político, dentro del cual hemos de movernos.

Unificar el Occidente europeo por la vía democrática, respetando el flujo electoral de la voluntad popular, no es una empresa fácil ni rápida. Requiere muchos años y considerables dosis de tenacidad y paciencia en los hombres de Estado europeos de nuestro tiempo. Es más fácil criticar que construir, señalar defectos y carencias que aunar opiniones contradictorias. Nuestro Gobierno ha hecho pública, reiteradamente, su voluntad de cooperar, en la construcción de la Europa unida con los países más empeñados en mantener el talante activo de esa tarea. Creo que en nuestro escenario político hay una mayoría de opiniones favorables a ese europeísmo positivo, de ritmo todo lo acelerado que permitan las circunstancias.

Nuestra incorporación a las instituciones comunitarias se ha llevado a cabo con relativa rapidez. Además de la presencia de los dos comisarios en Bruselas y de un número –aún muy reducido– de funcionarios españoles en el denso tejido de la eurocracia de Bruselas, ocupan sus escaños los eurodiputados españoles del Parlamento de Europa. No han sido desvelados hasta el momento los proyectos de convocatoria para elecciones directas al Parlamento por parte de los votantes españoles. El año 1987 se realizarán esos comicios que tienen relevancia, precisamente, por ser de sufragio directo el mecanismo utilizado y no, como hasta ahora, a través de la designación partidista. Un aspecto poco comentado, pero muy importante, es la contagiosa fiebre europeísta que late en el parlamentarismo de Estrasburgo. Fiebre, en muchos casos, no compartida por los diputados a los Parlamentos respectivos de los Doce, que ven con cierto escepticismo, cuando no con reticencia, las iniciativas de los eurodiputados de su misma ideología. Como la maquinaria de los partidos nacionales de cada país es una sola, ocurre con frecuencia que en los niveles decisorios de las instituciones comunitarias se imponen criterios que generalmente

están más cerca de los intereses nacionales que de las visiones comunitarias. Distonía que cercena en gran medida la autoridad y la libertad de los euro-representantes parlamentarios.

No ha transcurrido un año desde que se firmó el Tratado de ingreso en la CEE. En tan breve plazo es prematuro establecer balances y juicios válidos sobre los resultados de nuestra entrada en ese ámbito. Señalan algunos comentaristas que a la Comunidad Económica Europea hemos exportado menos y comprado más en lo que va de año y que la balanza comercial es ahora deficitaria en 15.000 millones de pesetas. Mi impresión es que en el balance total –no comercial– de aportaciones nuestras a la Comunidad y lo recibido por ella, en diversas formas, habrá un equilibrio. En donde hay un desequilibrio es en la baja productividad de muchas mercancías españolas en cotejo con la productividad media de la Europa de los Doce. Y ése es uno de los muchos puntos sobre los que es preciso apoyar la política a seguir en nuestra pertenencia activa y responsable.

La incorporación de España es, en primer lugar, un permanente acicate que nos obliga a la adecuación de una gran parte del sistema productivo industrial, agrícola y manufacturero a los cauces y módulos vigentes en la Europa desarrollada. Ese es un proceso de actualización de gran envergadura, que supone inversiones considerables, formación de técnicos y especialistas, desarrollo de la investigación científica y tecnológica, robotización de importantes áreas de nuestra industria de vanguardia y un largo etcétera de aspectos complementarios, derivados de la era informática en la que hemos ingresado, sin que muchos se hayan percatado todavía de su vigencia irreversible en el inmediato futuro de nuestra sociedad.

La Comunidad Económica Europea, con sus trescientos millones largos de consumidores, nos espera y nos exige a la vez. El control de calidad, los cánones comerciales, el límite de los precios, el rigor de las entregas, son algunos de los `elementos que esa modernización lleva consigo. El sistema de transporte en general también ha de verse afectado de modo inmediato. Es curioso comprobar la falta de sensibilidad que en los planes viarios del Estado representa el que el previsible ingreso de España en la Comunidad nos sorprenda con nuestra capital –Madrid– sin tener enlace directo por autopista con ninguna de las otras capitales de los países miembros. Detalle, a mi parecer, altamente significativo.

Pero quizá la repercusión más saliente del hecho de pertenecer a la Comunidad pudiera resumirse diciendo que la política exterior de España recibirá un impacto considerable desde la solidaridad a que le obliga esa incorporación en una serie de vertientes no solamente económicas y comerciales. La cooperación política prevista; el constante compromiso de hallarse presente en reuniones y consultas; la intención de presentar actitudes unidas y coherentes ante los grandes problemas internacionales, todo ello ha de ir conformando, si no un nuevo rumbo, sí por lo menos un nuevo talante colectivo en la imagen y contenido de nuestra acción exterior en muchos campos. No quiere ello decir que hayamos de olvidar o dejar preteridos otros objetivos esenciales de nuestra actividad foránea, como puede ser nuestro compromiso histórico y cultural con el mundo

hispano parlante de América o nuestros vitales intereses cara al norte de África o hacia los países árabes. Pero supone que la etiqueta comunitaria es el comienzo de una etapa nueva y significativa en nuestras relaciones exteriores.

Podíamos añadir algunas facetas interesantes sobre la repercusión interior de nuestro ingreso en la Comunidad. Trataré de resumirlas en breve espacio.

Históricamente, nuestra política empieza a reducirse a un mínimo cuando acaba la guerra de la Independencia. A partir de esa fecha y con mayor acento después de 1823, año que representa el fin del Imperio americano de España, apenas tenemos presencia activa importante en los escenarios internacionales, descendiendo, de golpe, al nivel de las potencias europeas subalternas. Coincide esa ausencia de una fuerte política exterior con un planteamiento dramático y desgarrador que es la dialéctica interna de nuestras guerras civiles. El síndrome de las dos Españas enfrentadas llena con su trágica versión el siglo XIX y buena parte del XX. Somos neutrales y pacifistas hacia fuera y luchadores irreconciliables hacia dentro. Nuestros “enemigos hereditarios” no son estas o aquellas potencias europeas, sino los grupos ideológicos enemigos del interior, a los que resultaba preciso aniquilar mutuamente.

La política exterior no es, por sí sola, remedio a este síndrome atroz, pero el trasladar a un plano externo la polémica ideológica –no necesariamente guerrera– rebaja evidentemente el clima irracional de violencia interior al que el español se sintió proclive, durante tantos años. Por otra parte, la pertenencia institucional a una Europa en trance y proceso de unificación, que es a la vez un colectivo de países democráticos por definición estatutaria, mantiene con la fuerza vinculante de la coherencia doctrinal y de la solidaridad política, el sistema español nacido de la ejemplar transición operada desde 1975 a nuestros días.

También es importante el obligado abandono de la tentación tercermundista que acecha en algunos sectores minoritarios como remedio demagógico a la relativa indigencia de nuestra sociedad actual. Es cierto que nuestra renta per cápita es todavía baja en comparación de los países desarrollados de la Comunidad. Tampoco podemos olvidar la altísima cifra del paro laboral que debe estar prioritariamente presente en cualquiera de nuestras reflexiones y la existencia indiscutible de considerables sectores de pobreza auténtica en nuestra geografía urbana o agraria. Factores todos ellos que estimulan nuestro propósito de modernizar nuestra economía y elevar, con planes de largo alcance y audacia, el nivel de vida y de consumo nacionales hacia cotas más cercanas a las del mundo industrializado al que pertenecemos. Pero en ningún caso me parece conveniente caer en el lenguaje tercermundista para adoptar una falsa actitud demagógica que se complazca en una imagen de carencias y miserias justificadoras de utópicas revoluciones. España pertenece al primer mundo, no al segundo, ni al tercero. Y el empeño fundamental de nuestra política debe ser el hacer de España un país más rico y próspero con una más justa distribución de esa riqueza entre los ciudadanos.

Otro síndrome que debe ser abandonado por inservible es el del personaje unamuniano que repetía el famoso dictorio: ¡"Que inventen ellos!", en un despectivo concepto de los progresos científicos y técnicos alcanzados a primeros de siglo por las potencias europeas en cotejo con los raquíticos avances nacionales. (Con las notables excepciones de un Cajal, premio Nobel de Medicina, entre otros.) Hoy día habría que sustituir ese eslogan de la antigua soberbia ibérica con el lema contrario: ¡Inventemos nosotros! Dediquemos un porcentaje sustancioso de nuestro producto interior a la investigación; a los laboratorios; a las becas de estudios; al estímulo que forje la pléyade de hombres de ciencia y tecnología avanzada que nuestra sociedad necesita. Y utilicemos del acervo comunitario cuanto sea necesario y proyectos como el "Eureka," o cualquier otra vinculación semejante. En ese avance hacia la sociedad futura no debe quedar España retrasada, sino incorporada con entusiasmo a través del empuje de las jóvenes generaciones.

Digamos finalmente que con el ingreso de España y Portugal, la incorporación peninsular a la Europa comunitaria tiene asimismo una connotación de alto interés para el equilibrio interior de la CEE. Existen, de hecho, un núcleo de países nórdicos y otro de naciones sureñas dentro de la Comunidad. No hace falta enumerarlos, porque el tema es de sobra conocido. El norte y el sur de Europa son dos elementos básicos del conjunto occidental. Equilibrarlos es un principio funcional indispensable para que la construcción europea siga adelante. Nuestras filosofías de la política y de los sistemas de poder están homologadas en la adopción y vigencia de las formas democráticas. Pero en lo que se refiere a la filosofía de la vida; al talante existencial; a la contemplación del mundo; al empleo del ocio; a la creatividad artística; a las actividades lúdicas o gastronómicas, son notorias –felizmente– las diferencias. No es lo mismo nacer y vivir en las orillas del Mediterráneo que residir en las riberas del Mar del Norte o en la Selva Negra. Las visiones culturales que brotan de tan diversos entornos son también diferentes y, en algunos aspectos, opuestas.

Europa no puede amputarse a sí misma, de una de esas dos raíces en perjuicio de la otra. La construcción europea o es una síntesis de obligado sincretismo o acabaría en un ejercicio solitario infecundo. La España comunitaria, con su enorme carga histórico-cultural, puede y debe jugar un papel decisivo en el enriquecimiento de ese lecho de fusión europeo que será el cimiento de esa Comunidad integrada del mañana.

La Comunidad Económica Europea no tiene jurisdicción en los temas de la seguridad y de la defensa, desde su fundación. Por vez primera se aludió a ese delicado e importante aspecto en el texto del Acta Europea Única, como más arriba señalé. La creciente conciencia de que la voz comunitaria debe resonar con un solo criterio en los foros internacionales es un dato importante a tener en cuenta al examinar lo que significa en realidad la "España comunitaria".

No olvidamos con ello la existencia de otro importante conjunto de naciones europeas que esperamos puedan un día ser incorporadas al esfuerzo común y que no pertenecen a la Comunidad. La "Europa de los

Veintiuno” está institucionalmente articulada en el Consejo de Europa. Organismo que mantiene una cada vez más estrecha relación con la CEE, máxime desde que en el seno del Comité de Ministros, los representantes comunitarios forman por vez primera –Doce sobre Veintiuno– la mayoría numérica del cónclave ministerial. Es una situación más simbólica que otra cosa, pero representa una tendencia de futuro que algún día cristalizará en acuerdos interinstitucionales.

Tampoco olvida la España comunitaria que Europa se extiende en sus raíces culturales e históricas hasta los Urales. Y que en ese inmenso territorio, al que todavía no ha llegado el viento de las libertades civiles y democráticas, todavía las esperanzas de muchos millones de europeos a los que no será posible nunca olvidar, ni posponer en los proyectos de futuro.

En resumen, cabe afirmar que la España comunitaria tiene una larga tarea ante sí. Tanto en el orden interior, con la imperiosa exigencia de transformar drásticamente la estructura fundamental de nuestra vida económica y social, como en el orden exterior, en que nos corresponde la responsabilidad y el protagonismo de continuar la edificación política de la Europa occidental concebida como una gran unidad. ¿Será una Europa de las patrias como quería De Gaulle? ¿O una Europa de los Estados? ¿O una Europa de los ciudadanos? ¿O acaso una Europa confederal? ¿O quizá una Federación europea? Los modelos son múltiples y no tan contradictorios como parecen. Y mientras políticos e intelectuales discuten las ventajas o inconvenientes de cada solución, la integración sociológica se va realizando calladamente cada día en las generaciones nuevas. En las Universidades, en las escuelas y talleres, en los núcleos urbanos, industriales y agrarios, en donde se forja la Europa del mañana hay una gran aproximación en gustos, costumbres, indumentarias, diversiones, hábitos de trabajo, aficiones culturales, entusiasmos deportivos y un sinfín de notas características semejantes. Ese es el lecho de fusión de la Europa comunitaria del porvenir. Ese es también el normal encuentro humano, entre naciones y pueblos diferentes, que tiende a hacerse más cercano todavía por los desplazamientos masivos de nuestra época. Un español se irá sintiendo cada día más europeo acaso sin notarlo. Los restantes europeos que vienen a millones cada año a nuestro suelo, se irán integrando a su vez con mayor intensidad en el espacio cultural y social de la España comunitaria.

Reflexiones sobre España en Europa

Raimundo Bassols

Se han cumplido 30 años de la entrada de España en la hoy Unión Europea. La celebración ha sido lucida. Se ha dicho casi todo. Incluso el Eurobarómetro de febrero de 2015 muestra que los españoles son los europeos más entusiastas de la integración en Europa. Después de la riqueza de los discursos pronunciados y de los artículos escritos, me atrevo a hacer, en la soledad de mis recuerdos, una reflexión sobre aquellos años turbulentos y sobre los años posteriores. Pienso en cosas... ¡de poca importancia! como diría León Felipe. Tres simples apuntes.

Las ampliaciones de Europa

Europa se amplió por oleadas homogéneas y que parecían estudiadas.

– Primera ampliación (22 de enero de 1972). “Los tróficos de la EFTA”. Reino Unido, Dinamarca e Irlanda pidieron la entrada en la Europa de los Seis en 1961, después de haber creado la EFTA un año antes.

– Segunda y tercera (28 de mayo de 1979 y 12 de junio de 1985). “Las dictaduras que vuelven a la democracia”: Grecia, España y Portugal.

Raimundo Bassols, embajador de España, es autor de *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85* y *Veinte años de España en Europa*, ambos publicados por Política Exterior.

Ni durante la negociación de adhesión, hace más de 30 años, ni en el transcurso de los mismos, hemos perdido el tiempo. España es el Estado de la UE que más se ha beneficiado de la política europea, no solo en términos económicos, sino en dividendos sociales y democráticos.

– Cuarta (24 de junio de 1994). “Los expaíses neutrales”: Austria, Suecia y Finlandia.

– Quinta (16 de abril de 2003). “Los antiguos países comunistas, más dos mediterráneos”: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Chipre y Malta.

– Sexta (25 de abril de 2005). “Los antiguos países comunistas rezagados”: Bulgaria y Rumania.

– Séptima (1 de julio de 2013). “Un expaís comunista, más rezagado todavía”: Croacia.

Y una larga lista de candidatos en plena negociación, candidatos potenciales, candidatos que han paralizado el proceso, y candidatos fallidos o rechazados. En esta última lista se encuentran Turquía, Montenegro, Macedonia, Serbia, Albania, Bosnia Herzegovina, Kosovo, Georgia, Azerbaiyán, Noruega, Suiza, Islandia y Marruecos.

Resulta paradójico comprobar que los Estados miembros más castigados en sus respectivos procesos de entrada en Europa fueron los de la primera y tercera ampliación, que figuraban entre los más prestigiosos después de los fundadores. Reino Unido, Dinamarca e Irlanda pidieron la adhesión a la Europa de los Seis en 1961 e ingresaron en 1972; una larga espera de 11 años con dos vetos del general De Gaulle (1963 y 1967). Se olvida con frecuencia que fueron los países peor tratados en la historia de las negocia-

ciones de adhesión. Cuando se menciona Reino Unido, pesaba y pesa todavía la idea de que su europeísmo no coincide con lo que fue y es la Europa que soñaron los padres y los Estados fundadores de la Unión. Si esto se confirmase –y creo que no hay que excluirlo–, deberíamos pensar en una Europa de menor peso, o de dos velocidades.

Por lo que se refiere a España, solicitamos el ingreso en las entonces Comunidades Europeas, el 28 de julio de 1977 y firmamos el Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985. Casi ocho años de prenegociación y nego-

El contenido de la negociación con España no justificaba los ocho años que duró el proceso de adhesión

ciación formal. ¿Era presumible esta espera a la intemperie de un país como España que hacía enormes esfuerzos para salir de una larga dictadura y anclarse en la democracia? Quienes interveníamos en aquellos momentos en el proceso negociador esperábamos que no, a la luz de la declaración política de la Comisión

Europea, el 19 de abril de 1978, en su documento “Reflexiones de conjunto sobre los problemas de la ampliación”. La frase decisiva del documento fue: “Los tres países han confiado a la Comunidad una responsabilidad política que esta no podría eludir sin renegar de los principios sobre la que fue edificada”. Frase decisiva y comprometida.

¿Qué sucedió en la realidad? Que Europa nos hizo penar ocho largos años de prenegociación y de negociación formal, que no estaban justificados por la tarea de adaptar la legislación española al Derecho comunitario y de negociar y establecer los periodos transitorios, para los 16 capítulos de la negociación. Para expresarlo con claridad: el contenido de la negociación no justificaba los ocho años que duró.

España sufrió en aquellos años de negociaciones para la adhesión varias adversidades superpuestas: en primer lugar, una inconfesada desconfianza europea en nuestra capacidad para evolucionar y convertirnos en una auténtica democracia; segundo, un irracional temor al peso de nuestra economía y especialmente de nuestra agricultura, expresado en aquella estremecedora frase de un ministro europeo de Agricultura, “No es razonable imaginar que se pueda detener la invasión perturbadora de los vinos, las frutas y las legumbres españolas con barreras de papel. Sería absurdo creer que España pueda integrarse en la Comunidad sin que volviera a ponerse en duda la participa-

ción de mi país en el Mercado Común”; tercero, una cómoda y necia insensibilidad ante la impaciencia española por evitar una involución política y por alcanzar la entrada en Europa tras el golpe de Estado del 23-F; cuarto, la aplicación a España de dos semivetos (Valery Giscard d’Estaing y François Mitterrand) que retrasaron la negociación mientras Europa andaba dándole vueltas al problema técnico de si debía ser antes la profundización o la ampliación, el huevo o la gallina. Me entristece recordar que algunos Estados miembros arrastraban los pies y alargaban una negociación vital para nosotros, pensando que la entrada de España en Europa podía trastocar las perspectivas electorales de un candidato y de un partido en el poder en su país. También la democracia tiene sus miserias, insensibilidades y tristezas.

La gran mayoría

La transición a la democracia abrió las puertas de Europa a España. El anuncio anticipado de esta realidad lo hizo D. Juan Carlos I en su discurso de proclamación, dos días después de la muerte del general Franco: “La idea de Europa sería incompleta sin una referencia a la presencia del hombre español y sin una consideración del hacer de muchos de mis predecesores. Europa deberá contar con España, y los españoles somos europeos. Que ambas partes así lo entiendan y que todos extraigamos las consecuencias que se derivan. Es una necesidad del momento”. Admiro a los políticos de la Transición porque supieron hacer política renovadora, tanto en el fondo como en las formas correctas (¡pero si hasta me gustan las chaquetas de pana!). Estuvieron atentos al mensaje del Rey, sabían sobradamente lo que es la “razón de Estado”, un asunto que supera el debate ideológico. Se orientaron sin excepción desde sus posiciones políticas divergentes, hacia la puerta de Europa. España es diferente. Nada parecido había ocurrido en ampliaciones anteriores. Los países candidatos que nos precedieron toparon sin excepción con fuerzas políticas y líderes anti-integración en Europa. Nuestros políticos de la transición, por lo contrario, optaron por la negociación de adhesión a Europa, sin diferencias visibles de fondo entre Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo, Felipe González, Santiago Carrillo, Manuel Fraga o Alfonso Guerra y sus respectivos partidos. El camino estaba abierto. Lo siguieron los empresarios, los sindicatos, la universidad, los medios de comunicación y la opinión pública en su inmensa mayoría. Algo para no olvidar, la gran mayoría. Los premios eran la democracia y la prosperidad. Conseguimos los dos.

En 1979 se aprobó en el Congreso de los Diputados una resolución en la que se señalaba que “la Cámara ha tomado nota de la comunicación del gobierno sobre las Comunidades Europeas, el proceso de negociación y las consecuencias de la integración”, y en la que se expresaba “el apoyo de la Cámara a la decisión de integrar a España en las Comunidades Europeas”. El apabullante resultado de la votación fue de 285 votos a favor y dos en contra. Todavía hoy recuerdo con admiración aquella sesión a la que asistí en calidad de invitado, en el curso de un viaje de trabajo que hice desde Bruselas. Otra vez la gran mayoría.

Para cerrar este apunte, debo añadir que la UCD y el PSOE se sucedieron sin incidentes en la dirección y desarrollo de las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas. Se demostró con claridad que la alternancia en cuestiones de Estado no necesita secretismos ni pactos ni presiones ideológicas. Es una suspensión transitoria de enfrentamientos por razones serias, y de alta responsabilidad nacional. Las consecuencias electorales se aceptan de antemano en la convicción, o al menos en la esperanza, de que los electores comprendan las circunstancias extraordinarias que afrontan los partidos políticos. Los políticos de la Transición consiguieron el Pacto de Estado. España entró por la puerta grande en Europa, pese a todas las dificultades técnicas de las negociaciones y los retrasos forzados.

Recuerdo a esa gran mayoría española, la sensata coalición, que crearon el pueblo español y sus políticos. Admiro a aquellos políticos y a sus partidos; en definitiva, todos los partidos del arco parlamentario. Todo me suena hoy a milagro. ¿Resulta impropio preguntarnos si esa alta, inteligente y valiente actitud política se podría repetir en la actualidad?

Un futuro en progreso

De vez en cuando leo a algún euroescéptico de hoy. Los leo con gusto porque suelen escribir bien, pero siempre tengo la sensación de que son “de letras” y que les gusta más la literatura y la fantasía, que la economía, la política y las complejas y duras relaciones internacionales. Son dogmáticos y están casi siempre enfadados; añoran nuestro pasado de autarquía; temen toda cesión de soberanía; se aferran a la teoría de las nacionalidades del siglo XIX; desconocen los beneficios económicos y la potencia política que en el mundo internacional dan 500 millones de habitantes con libre circulación en el interior y con una voz única hacia el exterior. Salvo en Reino Unido, donde la idea de Europa es otra y más leve, son simpáticamente marginales.

Todo terminó bien tras las largas negociaciones de adhesión a Europa, aunque los euroescépticos no lo crean. Aquella tarde del 12 de junio de 1985 se reunieron en el Palacio de Oriente para la firma del Tratado de Adhesión, los reyes de España, el gobierno, la oposición, presidentes y ministros de Asuntos Exteriores de gobiernos europeos, altos funcionarios del Consejo y de la Comisión de las Comunidades Europeas, embajadores de Estados miembros, empresarios, sindicalistas, banqueros, periodistas y con mis propios ojos vi a deportistas, artistas y poetas españoles. Celebrábamos el final del aislamiento internacional de España, el reconocimiento por Europa de nuestra democracia y la aceptación por España de los valores que fundamentan la Unión y que hoy proclama el Tratado de Lisboa: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidas las minorías, en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres. No paramos aquí en esos 30 años, con ser mucho.

España es el Estado miembro de Europa que más se ha beneficiado en términos absolutos de la política europea de Fondos Estructurales y de Cohesión. Desde el ingreso, en 1985, España ha recibido de la UE 180.000 millones de euros, sin obligación de devolución, sin retorno. Durante casi 30 años, hemos sido receptores netos de los fondos y de la ayuda europea. Medio millón de estudiantes y profesores españoles han tomado parte en el Programa Erasmus de intercambio entre universidades europeas. Tenemos una ciudadanía europea que garantiza la igualdad de trato, da derecho a circular y a residir libremente en otro Estado miembro, al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y municipales del Estado miembro en el que reside y a recibir de otro Estado miembro protección diplomática y consular en un tercer país.

Un mercado interior europeo de 500 millones de habitantes, un espacio sin fronteras interiores, garantiza la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales y absorbe el 60 por cien de las exportaciones totales. Es un estímulo incuestionable para las producciones en serie, el

**Desde el ingreso en
1985, España ha
recibido de la UE
180.000 millones de
euros sin obligación de
devolución, sin retorno**

empleo, la productividad, la investigación, la rebaja de los precios de coste, la competitividad, el aumento del consumo y la especialización, factores decisivos en el desarrollo económico. Una moneda común, el euro, proporciona estabilidad monetaria y financiera.

Vivimos en un espacio que asegura la libertad, la seguridad y la justicia. Garantiza la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la gestión creciente de los flujos migratorios, las fronteras exteriores y la cooperación judicial.

Veintiocho Estados marchan en una misma dirección económica y política. Han recorrido ya etapas importantes: la unión aduanera, el mercado común, un vasto mercado interior, la Unión Económica y Monetaria, y se afanan en la construcción de una Política Exterior y de Seguridad Común, una defensa común, una justicia y asuntos de interior comunes. Marchan hacia la unión bancaria y la unión fiscal.

Aquella Europa heterogénea y destruida del final de la Segunda Guerra mundial, dividida en razas distintas, idiomas alejados, unidad religiosa rota, historia y cultura variadas, desarrollo económico desigual, y perfiles psicológicos encontrados, ha desterrado definitivamente el terror de una guerra entre sus Estados y busca, en plazos razonables, una unión política y económica que se acercan con una vitalidad que hubiera resultado impensable en el pasado reciente. Ni cuando negociamos, hace más de 30 años, ni en el transcurso de los mismos, hemos perdido el tiempo.

Ojalá estas pobres tres reflexiones nos ayuden a entenderlo.

Del aislamiento a la influencia en 20 años

Francisco Villar

En este país, ya de por sí bastante desmemoriado respecto de su reciente pasado histórico, asistimos últimamente en el debate político a frecuentes manifestaciones de adanismo cuando no de menosprecio o descalificación de un fenómeno tan complejo y trascendental como fue la Transición. Existen innumerables estudios sobre la Transición española centrados en los cambios internos, en la transformación de un régimen dictatorial, represor de las libertades y derechos fundamentales y centralista, en un sistema democrático, pluralista y muy descentralizado, así como en la espectacular modernización socioeconómica y cultural del país. No suelen faltar las referencias al proceso de normalización internacional de España, estrechamente interrelacionado con estos cambios, hasta el punto de que sin ellos dicha normalización no hubiera sido posible. No son, sin embargo, tan abundantes los trabajos dedicados específicamente a la vertiente exterior de la Transición y los que hay, algunos excelentes, tratan por lo general de aspectos parciales, sectoriales o limitados en el tiempo. Desde

Francisco Villar es diplomático. Ha sido director general de Organizaciones Internacionales y secretario general de Política Exterior en el ministerio de Asuntos Exteriores, embajador de España en Francia, Portugal, Naciones Unidas, Unesco y observador en la Organización de Estados Americanos. Su libro más reciente es *La transición exterior de España*. Madrid: Marcial Pons, 2016.

Entre 1976 y 1996 España construyó una política exterior guiada por un triple horizonte; europeo, mediterráneo y latinoamericano. La transición exterior del país fue un proceso imprescindible para acompañar el cambio interno y crear una sociedad moderna.

mi perspectiva personal y profesional, he intentado llenar este vacío con *La transición exterior de España*, ofreciendo un relato sucinto y al tiempo lo más completo posible de la Transición exterior en todas sus etapas.

El ‘neo-aislamiento’

Es fundamental no olvidar y tener presente el punto de partida, que no fue otro que la situación de tremendo aislamiento en que el régimen franquista en sus últimos estertores, había sumido a España con motivo de las ejecuciones de cinco miembros de ETA y del FRAP, llevadas a cabo el 27 de septiembre de 1975, pese a las numerosas peticiones de clemencia, entre ellas las de las instituciones europeas y del papa Pablo VI. Las protestas, condenas y reacciones internacionales no se hicieron esperar. La mayoría de los países miembros de las Comunidades Europeas (CE) llamó a consultas a sus embajadores. Les siguieron otros países occidentales. Por instrucciones del Parlamento Europeo se suspendieron las negociaciones para adaptar el acuerdo comercial preferencial suscrito con España en 1970 a la reciente ampliación de la CE. El presidente de México Luis Echeverría solicitó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la suspensión de España como Estado miembro. Hubo manifestaciones ante muchas de las principales embajadas y consulados españoles, siendo la de Lisboa asaltada e incendiada por los manifestantes.

Pocos días después, en su última aparición pública, un Franco disminuido y lloroso se presentaba en el balcón del Palacio Real ante sus fieles congregados en la Plaza de Oriente, en un remedo patético de sus comparecencias en este mismo lugar cuando en 1946 la ONU condenó su régimen y recomendó a todos sus miembros la retirada inmediata de sus embajadores y ministros plenipotenciarios acreditados en Madrid. El aislamiento del gobierno franquista se manifestaría también de manera notable el otoño de 1975, con ocasión de la crisis con Marruecos en torno al Sáhara (la Marcha Verde), que desembocaría en los acuerdos de Madrid de noviembre, cuyas consecuencias pesarían durante años en las relaciones de España con los dos principales países del Magreb.

El primer gobierno de la monarquía

El gobierno constituido en diciembre de 1975 tras la proclamación como rey de Juan Carlos I no era nada coherente. Si bien formaban parte del mismo algunos ministros “reformistas” o “aperturistas”, pertenecían otros, sobre todo militares, al denominado búnker franquista, y lo presidía Carlos Arias Navarro, franquista desconfiado, inseguro y que no contemplaba más que algunos retoques al entramado institucional del régimen, su continuidad, en definitiva. De ahí que embarrancaran todos los proyectos de reforma, por otra parte de alcance bien limitado, y que se encontraran con el rechazo de las instituciones franquistas, por considerarlos excesivos, y de la oposición democrática y del Parlamento Europeo, por estimarlos claramente insuficientes.

En estas circunstancias se explica que no fuera factible entonces ni la puesta en marcha de la transición a un sistema democrático, homologable al de los países de nuestro entorno, ni el inicio del proceso de normalización internacional de España. En este sentido, el jefe de la diplomacia durante los siete meses del primer gobierno de la monarquía, el ministro “aperturista” José María de Areilza, bastante hizo con gestionar la pesada herencia del franquismo en política exterior y tratar de abrir alguna brecha en el “neo-aislamiento”. Es significativo que a tal fin se fijara como prioridad la obtención del espaldarazo de Washington a la joven monarquía y la reconciliación con el Vaticano.

El primer objetivo no fue difícil de conseguir, pues bien sabido es que las sucesivas administraciones estadounidenses habían dado prioridad absoluta al valor geoestratégico de las bases españolas sobre la situación política del



Felipe González con Mijail Gorbachov, a su derecha, y George Bush, a su izquierda, acompañados de representantes de las delegaciones participantes en la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo (Madrid, 30 de octubre de 1991). GETTY

país. Ya en enero de 1976 se firmó un nuevo acuerdo –elevado a la categoría de Tratado– y en junio, el propio rey Juan Carlos obtendría un claro y rotundo espaldarazo durante su exitoso viaje a Washington, especialmente con ocasión de su alocución ante las dos Cámaras del Congreso.

Con el Vaticano, Areilza tan solo pudo iniciar las negociaciones para la sustitución del obsoleto e inoperante concordato de 1953, en parte por falta de tiempo pero también por el obstruccionismo de Arias Navarro, al que el ministro de Asuntos Exteriores calificó de “anticlerical de derechas”.

Fue en su gira por las capitales comunitarias cuando Areilza comprobó que la adhesión a la CE era imposible e impensable mientras se tratase de vender una “mercancía averiada”, las pseudoreformas en curso, y en España no hubiera una democracia plena y homologable.

La normalización inconclusa

Finalmente, el 1 de julio de 1976, el Rey decidió destituir a Arias Navarro y, dos días después, nombró por sorpresa a Adolfo Suárez nuevo presidente del gobierno, quien –ahora sí– en armonía con don Juan Carlos (y con Torcuato Fernández-Miranda en los inicios de la operación) impulsaría y encabezaría la

transición de un régimen dictatorial a un sistema democrático. Con el primer gobierno de Suárez y los gobiernos de UCD, presididos por él mismo y su sucesor, Leopoldo Calvo-Sotelo, tuvo lugar la transición interna. Esta podría darse por concluida en diciembre de 1982, con el triunfo electoral, por mayoría absoluta, del PSOE y la primera alternancia en el gobierno. Sin embargo, la transición exterior aún se prolongaría seis años más, e incluso su parte más ardua solo se conseguiría con los primeros gobiernos de Felipe González.

La política exterior de los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo podría defi-

**Entre 1976 y 1982,
la política exterior
estuvo subordinada a
la prioritaria transición
interior de España**

nirse como la “política de normalización”. Sus objetivos se concentraron en el establecimiento de relaciones con aquellos Estados con los que no las había habido durante el largo periodo franquista, en la obtención del pleno reconocimiento de la joven monarquía por parte de las democracias occidentales y

en la superación de los obstáculos a la incorporación de España a las principales organizaciones occidentales, fundamentalmente el Consejo de Europa, las Comunidades Europeas y la OTAN, de las que la España franquista había sido excluida.

Con todo, al final de este periodo, en el que la política exterior estaba subordinada a la prioritaria transición interna, la normalización quedó inconclusa. Ciertamente, se consiguió el reconocimiento internacional de la monarquía y del monarca, que obtuvo la legitimación democrática con la adopción de la Constitución de 1978 y la legitimación de ejercicio con su actuación frente al intento golpista del 23 de febrero de 1981. Asimismo España estableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, con los países de su órbita y con México, aunque los gobiernos de Suárez y de Calvo-Sotelo no se atrevieron a establecerlas con Israel. Por otra parte, España ingresó en el Consejo de Europa (quizá el mayor éxito en la gestión de Marcelino Oreja como ministro de Asuntos Exteriores) y en la OTAN (en medio de una situación interna muy conflictiva y plagada de incertidumbres y sin haber negociado las modalidades concretas de participación). Sin embargo, no se logró el objetivo prioritario, el ingreso en la CE, a falta de cerrar o incluso negociar los capítulos más difíciles y también los más importantes. Tampoco se alcanzó la normalización plena con los vecinos

Europeos (relaciones con Francia bajo mínimos) y con los del Magreb (fuertes tensiones con Argelia a raíz de su ofensiva para tratar de conseguir la “africanización” de Canarias). Y apenas se inició un replanteamiento a fondo de las relaciones con los países iberoamericanos.

‘España en su sitio’

En las elecciones celebradas el 28 de octubre de 1982, el PSOE obtuvo la primera mayoría absoluta de la democracia. El 3 de diciembre, Felipe González formó su primer gobierno e inauguró una larga etapa de más de 13 años, considerada histórica y denominada con frecuencia la “era del cambio”.

En el plano exterior, interrelacionado como siempre con el interno, partiendo de la herencia de los gobiernos de UCD de “normalización internacional inconclusa”, los gobiernos de González entre diciembre de 1982 y diciembre de 1988 llevaron a cabo un esfuerzo ingente para concluir la normalización internacional. Se trataba de colocar por fin a “España en su sitio”, título que dio a sus memorias Fernando Morán, primer ministro de Asuntos Exteriores de González. Puede decirse por ello que en diciembre de 1988 culminó la transición exterior. Luego vendría el periodo de la relevancia, de la influencia internacional.

El objetivo prioritario de la política exterior española desde los inicios de la Transición, la adhesión a la CE, se logró en junio de 1985, unas semanas antes del cese de Morán como ministro. La adhesión constituyó un hecho de relevancia histórica, preñado de desafíos pero también de oportunidades en términos de modernización y adaptación de las estructuras económicas, de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, del funcionamiento del servicio exterior y de la administración en general. La adhesión requirió por parte española, entre otras cosas, el desbloqueo y el giro radical de las relaciones con Francia (de la obstrucción, al apoyo a la adhesión, y de la falta de colaboración, a la cooperación en la lucha contra ETA) y el reforzamiento de las relaciones con Alemania, ambos países cruciales tanto para las imprescindibles reformas internas de la CE como para el empujón definitivo a la candidatura de España.

Ya con Francisco Fernández Ordóñez como ministro de Exteriores, culminó la plena universalización de nuestras relaciones diplomáticas, con el establecimiento en febrero de 1986 de relaciones con Israel, otra asignatura pendiente desde el periodo franquista (y, meses después, con Albania).

Otro elemento clave en la culminación de la normalización internacional fue la clarificación de manera definitiva de la posición de España en el sistema de seguridad occidental. Puede decirse que tuvo ya lugar con la presentación por el presidente González en el Congreso de los Diputados, en octubre de 1984, de un programa de defensa, paz y seguridad que, al contener 10 principios u objetivos, pronto fue bautizado por los medios como el Decálogo. El programa incluía la continuidad de la participación de España en la Alianza Atlántica junto a la no incorporación a su estructura militar; el

A partir de 1988, con España plenamente incorporada al sistema internacional, el país vivió la etapa de mayor influencia exterior

ajuste de la relación bilateral con Estados Unidos mediante una progresiva reducción de la presencia de fuerzas y de instalaciones de apoyo; el mantenimiento de la no nuclearización de España; la posible adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP); y la participación deseable en la Unión Europea Occidental (UEO), la organiza-

ción de defensa europea que por entonces se intentaba revitalizar, y que bastantes años después terminaría absorbida por la Unión Europea.

El propósito político del Decálogo era salir de una vez de la “ambigüedad calculada” y desarrollar una ambiciosa política de seguridad. Su ejecución se extendió de marzo de 1986 (referéndum sobre la permanencia en la OTAN) a diciembre de 1988 (establecimiento del modelo de contribución a la Alianza Atlántica, ingreso en la UEO, adhesión al TNP y firma del nuevo Convenio para la Defensa con EEUU). Particularmente difícil fue la larga negociación del convenio con los estadounidenses, culminada con éxito gracias a la firmeza, tenacidad y coherencia de los negociadores españoles a todos los niveles. Cabe citar también en este periodo la conversión en sustantivas y centrales de aquellas políticas, como las relativas a los países árabes y a los iberoamericanos, que con anterioridad habían tenido un contenido más retórico que real, y que habían cumplido una función de “políticas de sustitución” de aquellas otras vedadas a España durante la dictadura.

Finalmente, por primera vez se pudo hablar del despliegue de una auténtica política multilateral, en especial en el marco de la ONU, con la activa implicación de España en la promoción y protección de los derechos humanos y con el lanzamiento de una política de cooperación al desarrollo.

País influyente

Puede decirse que en diciembre de 1988 se cerró el largo y arduo proceso, iniciado en 1976, de normalización internacional, concluyendo así la transición exterior de España con un desfase de al menos seis años con respecto a la transición interna. En 1989 comenzó una nueva etapa, que se extenderá hasta 1996, en la que España, ya “en su sitio”, reforzará su perfil y alcanzará las cotas de prestigio y de influencia internacional más altas conseguidas hasta ahora. Lo hará, naturalmente, con las limitaciones de una potencia media, pero desarrollando las potencialidades que por razones geopolíticas, históricas y culturales España posee, y logrando así una proyección y un peso superior al de otros países más potentes desde el punto de vista económico o demográfico. En definitiva, la política exterior de este periodo contribuirá, junto a otros factores como el crecimiento económico, la apertura exterior de la economía y la internacionalización creciente de la empresa o el dinamismo social y cultural, a que una potencia regional comenzara a tener una considerable proyección global.

El paso de la normalización a la influencia requirió por parte de los últimos gobiernos de González (con Fernández Ordóñez y luego con Javier Solana como ministros de Exteriores), la fijación de unos objetivos suficientemente ambiciosos y, al mismo tiempo, realistas, con el fin de no caer en un voluntarismo estéril. Requirió además el aprovechamiento de cuantas oportunidades se presentaron, fuesen encontradas o propiciadas, y algunas sin duda irrepetibles, para ganar o ejercer esa creciente influencia.

Precisamente, la etapa de España como país influyente se abrió con la oportunidad de desempeñar la presidencia de turno de la CE durante el primer semestre de 1989, y culminó con la presidencia, ya de la Unión Europea, en el segundo semestre de 1995. El desempeño de ambas presidencias, según reconocimiento de los socios, fue eficaz y ello le permitió ejercer a España, aunque fuera temporalmente, un cierto liderazgo comunitario. En estos años, España intensificó su convicción europeísta y nunca dejó de formar parte del núcleo duro de países comunitarios comprometidos con los avances en el proceso de construcción europea, que en esta fase tuvo entre sus hitos más señalados el desarrollo del mercado único y las dos conferencias intergubernamentales, sobre la unión política y sobre la unión económica y monetaria, que balizaron el camino hacia el Tratado de Maastricht, en el que España dejó su impronta (la ciudadanía europea y la cohesión económica y social), y hacia la UE.

El protagonismo y la creciente influencia de España en este periodo no solo se manifestaron en Europa, sino también y de manera muy acusada en las otras dimensiones fundamentales de la política exterior del país y de su proyección. En relación con los países iberoamericanos, junto al fortalecimiento de las relaciones bilaterales y los esfuerzos constantes por incrementar la relación de la CE-UE con Latinoamérica, se estructuró un nuevo eje, la configuración de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, a través del sistema de cumbres. Los esfuerzos iniciados en la etapa anterior por contribuir a la democratización y a la pacificación en Centroamérica obtuvieron sus réditos con el protagonismo español en las operaciones de paz de la ONU (en Centroamérica, Onuca y El Salvador, Onusal), y con la participación en los “grupos de amigos del secretario general” para El Salvador y Guatemala.

Con respecto a la política mediterránea, cabe citar la iniciativa de la Asociación Euromediterránea o Proceso de Barcelona, lanzado en la capital catalana en noviembre de 1995. En Oriente Próximo, en relación con la crisis y guerra del Golfo (1990-91) destacó el crucial apoyo logístico prestado desde las bases españolas a las fuerzas estadounidenses y de la coalición internacional, de la que España formó parte, y que contribuyó a poner término, de acuerdo con los mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU, a la agresión iraquí contra Kuwait y a restablecer su soberanía. También en 1991, vendría la oportunidad de organizar y acoger en Madrid la celebración de la Conferencia de Paz para Oriente Medio, al ser la capital española la sede aceptada por todas las partes en el conflicto árabe-israelí.

Este somero recorrido por los jalones que ilustran la creciente influencia de España en este periodo (1989-96) no puede cerrarse sin hacer referencia a la participación, por primera vez en la historia, en operaciones de paz de la ONU (en África meridional, Centroamérica, Bosnia), a la actuación en 1993-94 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, y a la puesta en marcha de una auténtica política de cooperación al desarrollo. El colofón en esta etapa de influencia sería la elección, en diciembre de 1995, del ministro Javier Solana como secretario general de la OTAN.

Podía darse por concluido así el largo trayecto de España, no exento de obstáculos y dificultades, del aislamiento a la influencia, de ser un paria internacional a convertirse en un actor relevante en los escenarios privilegiados y prioritarios de su política exterior.

El euro como vínculo social

Miguel Otero-Iglesias

El euro, la moneda común que llegó a las calles de Berlín, París, Roma y Madrid, entre otras capitales europeas, el 1 de enero de 2002, acaba de cumplir 15 años para sorpresa de algunos. Muchos predijeron su fracaso ya desde su misma concepción. No obstante, existe una brecha cognitiva entre las visiones que se tienen dentro y fuera de la zona euro. Desde fuera, la sensación es que la moneda única fue un gran error, que no funciona y está condenada. En la zona euro, sin embargo, tanto en los países acreedores del Norte como en los más endeudados del Sur, la gran mayoría de ciudadanos está a favor del euro. ¿Cuál es la razón? La respuesta más habitual es que los ciudadanos no quieren dejar la moneda única por los costes de la redenominación y el miedo a lo desconocido. Abandonar el euro sería como saltar al abismo y a nadie le apetece hacer algo así. Esta percepción es quizá demasiado pesimista, ya que el euro trae consigo, además, una serie de beneficios materiales a menudo pasados por alto.

En su breve historia, la moneda común ha generado vínculos sociales y una identidad común minusvalorados desde fuera de la zona euro. En efecto, los foráneos tienen una visión extremadamente negativa de la moneda única europea. Es extensa y crece cada día la lista de especialistas

Miguel Otero-Iglesias, investigador principal del Real Instituto Elcano, es investigador asociado en el Instituto para la UE y Asia en la ESSCA School of Management de París.

‘Experimento fallido’ y ‘error’ son definiciones habituales del euro por parte de economistas y políticos de fuera y dentro de la UE. El apoyo de los ciudadanos de la zona euro, sin embargo, sigue siendo alto 15 años después de su introducción. ¿Por qué? El miedo no lo explica todo.

de prestigio, especialmente de la esfera angloestadounidense, que han predicho o dado a entender la inminente ruptura de la unión monetaria. En 2012, Martin Feldstein –quien ya había augurado en 1997 los conflictos que el euro provocaría en el Viejo Continente– sentenció en un artículo en *Foreign Affairs* que era necesario “reconocer por fin que el euro es un experimento fallido”. Unos meses más tarde en 2012, cuando se cernía sobre la unión monetaria el primer Grexit (volvería a ocurrir en 2015), Paul Krugman escribió en *New York Times*: “De repente, es fácil darse cuenta de hasta qué punto el euro, ese gran experimento fallido de unión monetaria sin unión política, puede romperse por las costuras. No estamos hablando de una perspectiva distante: la divisa común podría desmoronarse a una velocidad sorprendente, en cuestión no de años sino de meses”.

En 2016, Mervyn King, exgobernador del Banco de Inglaterra, se sumó al coro de amonestadores, advirtiendo en *The Telegraph* de que “si la alternativa es una austeridad asfixiante, el perenne desempleo masivo y una deuda interminable, dejar la zona euro es quizá la única ruta de escape para regresar al crecimiento económico y el pleno empleo”. Por los mismos motivos, el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz señalaba en un artículo en *Financial Times* que “es importante garantizar una transición fluida y un divorcio amigable del euro. [...] Es posible que Europa deba abandonar el euro para salvar tanto el proyecto europeo como a sí misma”.

Esta visión negativa del euro no solo prevalece entre los economistas. El politólogo estadounidense Andrew Moravcsik, uno de los mayores expertos mundiales en estudios europeos, opinaba recientemente en *Foreign Affairs*: “hace 15 años, cuando la UE estableció su divisa única, los líderes europeos prometían un mayor crecimiento gracias a una serie de factores: políticas macroeconómicas más sólidas y eficientes, una mayor igualdad entre países ricos y pobres con un mercado de capitales más libre, una creciente legitimación política nacional y, por fin, la guinda triunfante del federalismo europeo. No obstante, durante casi una década, en Europa se ha vivido justamente lo contrario”.

La lectura de estos análisis y la constatación del creciente euroescepticismo a lo largo y ancho de la UE pueden llevar a creer que la mayoría de los ciudadanos de la zona euro quiere volver a sus monedas nacionales. No obstante, los datos del Eurobarómetro –la fuente de información sobre opinión pública más exhaustiva de la Unión– presentan un escenario distinto. El apoyo a la moneda única entre los ciudadanos de la zona euro no ha variado en los últimos 10 años pese a la profunda recesión. Era de un 70% en 2007, antes de la crisis, y tocó fondo con un 62% en 2013, tras plantearse por primera vez la salida de Grecia, escalando de nuevo al cenit histórico del 70% a finales de 2016, fecha de las últimas encuestas.

Así pues, más de dos tercios de los habitantes de la zona euro apoyan actualmente la moneda única, apoyo que no ha variado demasiado con los años. Al contrario: en Grecia, el país más afectado por la crisis, el respaldo al euro alcanzaba apenas el 47% en 2005, pero en 2015, tras la segunda amenaza de Grexit, llegaba también al 70%. Al parecer, cuando más se acercaban los griegos al abismo, más deseaban evitarlo. Esto contrasta claramente con la evolución del apoyo a la moneda única fuera de la zona euro, que en el mismo lapso ha caído casi 20 puntos (desde el 56% al 37%) y se ha hundido literalmente en República Checa (39 puntos), Dinamarca (25) y Bulgaria (22). Por su lado, Reino Unido ha sido en todo momento el país que menos ha apoyado el euro: un 29% de sus ciudadanos estaba a favor de la moneda única en 2007, porcentaje que se redujo hasta el 17% en 2016, año del Brexit.

Las cifras confirman la tendencia general: la ciudadanía europea ajena a la zona euro está convencida de que la moneda única es una mala idea, pero la opinión de quienes la usan es más positiva. Esta disparidad suscita una pregunta: ¿qué hay detrás de la resiliencia social del euro? ¿Qué empuja al ciudadano a aferrarse a la moneda única? O, desde el punto de vista contrario, más habitual, ¿por qué es tan difícil romper con el euro?



Despliegue de cartel en la sede del Banco Central Europeo (Francfort, 30 de agosto de 2001). BCE.

El miedo a la salida

El primer especialista en indagar en esta cuestión fue Barry Eichengreen. En su citado documento de trabajo “The Breakup of the Euro Area”, que publicó el National Bureau of Economic Research en 2007, Eichengreen enumera las barreras económicas, políticas, técnicas y legales que cualquier país habría de superar para abandonar el euro. Empecemos por las económicas: un país como Italia –que ha acumulado una deuda pública equivalente al 130% de su PIB, la tercera mayor del mundo tras la estadounidense y la japonesa– recibiría una inmediata rebaja en su calificación crediticia y los intereses que tendría que pagar por cualquier préstamo a partir de ese momento serían prohibitivos. El impago sería casi inevitable.

Krugman, Stiglitz y otros, tomando Argentina como ejemplo, estiman que un regreso a las monedas nacionales y las consecuentes devaluaciones ayudarían a los países meridionales de la zona euro a estimular la demanda interna, exportar más y recuperar rápidamente el acceso al mercado. Sin embargo, Eichengreen se muestra escéptico. En sus palabras: “¿Serviría reintroducir la moneda nacional y posteriormente depreciarla respecto al euro para resolver los problemas de deuda y competitividad de estos países? Esta presunción, presente en gran parte de la literatura, es negativa”. Las ventajas competitivas que ofrecería la devaluación de un 25% del nuevo escudo portugués o la nueva peseta española se verían anuladas por una

inflación al alza, en particular si el precio del barril de petróleo excede de nuevo los 100 dólares. Para impedirlo, los gobiernos deberían bien convencer a los acreedores extranjeros de que se está tomando en serio la disciplina fiscal (con vistas a eliminar el fantasma de una futura devaluación), bien forjar un marco institucional que posibilite el diálogo eficaz entre empleados y trabajadores para soslayar los aumentos salariales. Una tarea hercúlea en estos países.

A las dificultades económicas se sumarían las negativas consecuencias polí-

Para muchos analistas, la razón de que el euro siga intacto es el miedo a las consecuencias económicas y políticas que tendría abandonarlo

ticas. A menos que la salida se negociase en buenos términos con el resto de socios europeos, las secuelas diplomáticas resultarían perjudiciales para cualquier país que abandonase la divisa común. El país desertor sería tildado de traidor al proyecto de integración europea y tratado de paria, y la expulsión de la UE se convertiría en una posibilidad real. De hecho,

la única manera legal de salir del euro es abandonando la Unión, pues en los tratados no hay disposición que lo permita de otro modo. Por fin, constituiría otro obstáculo legal la redenominación de los contratos nacionales en la nueva divisa y el pago de los internacionales, así como de las deudas y préstamos con otros países en una divisa mucho más débil que el euro.

Por fin, se darían asimismo dificultades técnicas a la hora de introducir una nueva moneda (proceso que puede llevar años) y de aplicar, previamente, controles que eviten la fuga de capitales y el colapso del sistema bancario. Durante la reciente crisis del euro, se pusieron en marcha controles de capital en Chipre y Grecia de manera más o menos laxa, pero esto se debió a que ambos decidieron mantener el euro. Los actuales controles de capital provocarían muchos más trastornos si la salida del euro fuese inminente, especialmente si la decisión no estuviera respaldada por un mandato democrático legítimo; es decir, formara parte del programa electoral de un gobierno o se aprobase en referéndum vinculante. Como sugiere Eichengreen, a causa de todos estos obstáculos, la salida del euro desataría la madre de todas las crisis. No es de extrañar que la mayoría de ciudadanos europeos de la zona euro no quiera abandonar la divisa común.

El euro como pegamento social

El análisis de Eichengreen es el sostén de quienes opinan que la principal razón de que el euro siga intacto es el miedo. Los gobiernos y la ciudadanía están tan amedrentados por las posibles consecuencias de dejar la moneda única que aceptan sin reparos el corsé que implica. No obstante, esta percepción es quizá demasiado negativa, ya que la ciudadanía también ve aspectos positivos en la unidad monetaria. Pese a la recesión, muchos europeos del Sur están convencidos de que la UE y el euro significan estabilidad. El descontento con las instituciones europeas se ha acrecentado debido a la crisis, aunque la confianza en las instituciones intranacionales es incluso menor. En el Sur de la zona euro, los ciudadanos opinan que sus problemas económicos no se deben a la moneda única, sino a las políticas nacionales. No olvidemos que países como Portugal, España y Grecia son democracias relativamente nuevas (hasta la década de 1970 fueron dictaduras), con un sistema institucional menos sólido que el de los países del núcleo de la zona euro.

Para muchos europeos del Sur, la pertenencia al acomodado club de la zona euro es garantía de democracia y de un nivel de vida alto. Por otro lado, los elevados niveles de desigualdad y corrupción así como la falta de desarrollo de la sociedad civil empujan a muchos a creer que si dejaran el euro, y quizá la UE, las élites extractivas de sus respectivos países se harían con un poder aún mayor. A este respecto, el euro hace las veces de ceñidor para la sociedad en su conjunto y, de forma crucial, para las élites, constantemente supervisadas desde Bruselas. Como ha señalado el sociólogo español Víctor Pérez Díaz, con el euro, España ha emulado la estrategia odiseica de amarrarse al mástil. Pérez Díaz ofrece otro argumento importante: cuanto más se debilita un país en el escenario internacional, más se aferra al euro. Así ocurrió en los casos de Grecia y España, y probablemente la historia se repita en Italia y Francia. Como suele decirse, el euro se creó para dos tipos de países: aquellos que son pequeños y aquellos que todavía no saben que son pequeños.

La estabilidad es una de las características más notables del euro. Antes de la divisa única, la mayoría de los ciudadanos poseedores de cierta riqueza en los países del Sur de la zona euro convertían alrededor del 30% de sus ahorros a monedas fuertes (dólares o marcos alemanes, por ejemplo) y los almacenaban en otros países. Esta práctica reapareció en 2011 y 2012, en el clímax de la crisis del euro, cuando los riesgos de la redenominación eran más elevados, pero amainó cuando Mario Draghi, respaldado por Angela Merkel,

declaró en julio de 2012 que el Banco Central haría “lo que fuese necesario” para apoyar la moneda única. El valor del euro se ha mantenido relativamente estable, pese a la crisis existencial de la divisa común. Los pensionistas españoles y portugueses saben que esto les beneficia, al igual que los empresarios que ya no temen a las devaluaciones, y los turistas de clase media de los países del Sur, que cuentan de nuevo con una moneda fuerte que pueden utilizar en todo el mundo, como hacen sus homólogos alemanes y franceses.

La estabilidad de precios que ofrece el euro también se valora en el Norte de la UE. Allí, es posible que no sea considerado un ancla para la democracia, como en el Sur, pero la eliminación de los riesgos relacionados con el tipo de cambio y los costes de transacción gracias al euro son una gran ventaja de por sí. Antes de la moneda única, los exportadores alemanes y holandeses vivían en el temor de que las devaluaciones de la lira o el franco “ayudasen” a sus competidores italianos o franceses. De igual manera, cuando viajaban a países del Sur, los ciudadanos del Norte tenían que pagar y hacer cuentas en otra moneda, y temían en todo momento estar pagando de más. Estas preocupaciones desaparecieron con la moneda única. El euro hace la vida más sencilla, simplemente. Además, aparte de estas ventajas funcionales y transaccionales, muchos, tanto en el Norte como en el Sur, se enorgullecen de contar con una moneda común. De forma consciente o inconsciente, representa el acercamiento de distintos países con idiomas y culturas diversos que han dejado atrás un pasado sangriento para no repetir.

A este respecto, es importante analizar el concepto del dinero no solo como fenómeno económico, sino también cultural y social. Como observa Eric Helleiner, las monedas pueden alentar la identidad común de maneras muy diferentes, aunque no sean objeto de adoración. Hasta ahora, no se han realizado muchos estudios sobre el impacto social e identitario del euro, pero quienes han investigado el fenómeno, como Giovanni Moro y los demás coautores de *The Single Currency and European Citizenship: Unveiling the Other Side of The Coin*, no tienen duda de que “los europeos que viven en la zona euro (disfruten de condiciones de vida buenas o no tan buenas) perciben la ciudadanía europea de una manera distinta a los de países ajenos a la zona euro”. Esta es una de las razones que explican por qué a los de fuera les cuesta tanto entender a los de dentro. El uso diario de billetes de euro, por ejemplo, se ha transformado en un patrón repetido y estandarizado por todos los habitantes de la zona euro. La moneda única ha creado un código común. En calidad de unidad de medida de varios hechos y relaciones sociales, se ha convertido en un “medio de significado”. Como señala Moro, “en una unión

caracterizada por la ‘poligamia de idiomas’, el único idioma común es el euro”. Este idioma común y su simbolismo operan internamente y externamente. Es interesante comprobar cómo, en palabras de Kathleen McNamara en *The Politics of Everyday Europe*, el símbolo del euro (€) se ha convertido de facto en el logotipo de la UE, reconocible por doquier y legible en cualquier idioma del mundo. Téngase en cuenta que muy pocas divisas poseen un símbolo gráfico: algunas de ellas son la libra esterlina (£), el yen japonés (¥) o el dólar estadounidense (\$). Así pues, “el valor del euro frente a otras divisas se ha convertido en otro dato numérico estandarizado que representa a Europa y ofrece al mundo una imagen consolidada de la Unión”. Muchos ciudadanos de la zona euro sienten cierto orgullo por ello.

El símbolo del euro, €, se ha convertido de facto en el logotipo de la UE, reconocible en cualquier idioma

Así pues, desde un punto de vista social, la moneda funciona como un idioma, pues acerca a la gente y crea un sentimiento de comunidad. En efecto, cuando se comparte una moneda, se experimentan los mismos fenómenos monetarios relativos a tasas de interés, depreciaciones o apreciaciones, lo cual crea vínculos con el tiempo. El trabajo de Helleiner es relevante también en este sentido. En su opinión, la sensación de viajar todos en el mismo barco “es especialmente apreciable en situaciones en las que las experiencias monetarias colectivas son muy intensas”. En algunos de estos casos, los “ataques especulativos contra las divisas nacionales se retratan a menudo en términos militares como un ataque contra la comunidad nacional en general”. La crisis de deuda de la zona euro fue, en efecto, una experiencia intensa y de corte casi existencial, que afectó a toda la zona euro. A lo largo de la crisis, muchos habitantes, tanto líderes como ciudadanos, se sintieron atosigados por los especuladores financieros con base en Londres o Nueva York. Coincide que en 2010, cuando estalló la crisis griega, Tommaso Padoa-Schioppa cifró este sentir general con la siguiente metáfora militar en un artículo en *Financial Times*: “Un ejército poderoso asedia la ciudadela de la moneda europea al grito de “¡Jamás funcionará!”. [...] Los sitiadores eran miles. [...] Su razonamiento era el siguiente: la zona euro no es una unión política y jamás podrá convertirse en tal. [...] La ciudadela, por tanto, está condenada a capitular. Igualmente simple y poderoso es el credo de los asediados, que se defienden contestando: “¡Sí, puede funcionar!”.

Helleiner también subraya que algunas personas pueden estar en profundo desacuerdo con cómo se gestiona una divisa en concreto, y que a ellas la experiencia monetaria colectiva de la zona euro quizá no les sugiera ningún tipo de compromiso positivo, pero que, al mismo tiempo, habrán de reconocer que el valor de su moneda depende de la fiabilidad de la autoridad que la emita y de los conciudadanos que la empleen. “Esta dependencia, a su vez, puede fomentar el sentimiento de pertenencia a la comunidad de la zona euro y consolidar la fe en dicha comunidad”, por ejemplo. Este sería el caso, en particular, cuando la divisa en cuestión es capaz de conservar su “solidez como medio de intercambio y su estabilidad a lo largo del tiempo”, como ha ocurrido con el euro. Como se ha mencionado, ha sido muy importante el efecto ejercido en la sociedad por la relativa estabilidad de la moneda única. Helleiner recuerda: “Georg Simmel, por ejemplo, sugirió que una divisa estable puede convertirse en un poderoso símbolo de confianza y estabilidad social, por su fiabilidad como medida de valor. En un mundo caótico y cambiante, se nos presenta como un punto de referencia estable y constante a lo largo del tiempo”. Parece evidente que el euro ha desempeñado este papel de ancla a lo largo de la crisis.

Así pues, el estudio de la literatura referida a los aspectos sociales del dinero lleva a concluir que en los pasados años la moneda única podría haber contribuido a desarrollar cierto sentido de comunidad en la zona euro. No solo porque los ciudadanos comparten un idioma común a la hora de calcular el valor de las cosas, sino porque han experimentado cierto número de fenómenos (en algunos casos traumáticos) en comunidad. Por otro lado, un estudio comparativo del discurso parlamentario y la cobertura mediática, realizado por Thomas Risse y sus colaboradores en distintos países de la zona euro, demuestra que las agendas al respecto de la opinión pública fueron similares en momentos muy específicos de la crisis del euro. Esto crea vínculos, aunque existan desacuerdos. Desde este punto de vista, “las controversias sobre las políticas europeas y la subsecuente politización de la UE son positivas, y no negativas, para el desarrollo del sentido comunitario y la construcción de la Europa política”. Además, que el euro mantuviera su valor durante una crisis existencial como la sufrida entre 2010 y 2012 ha fortalecido sin duda la confianza en la moneda común. No solo en los países del Sur, acostumbrados a divisas más débiles e inestables, sino también en los del Norte, cuyos ciudadanos siempre han temido que el euro terminara convirtiéndose en una moneda débil. Los datos del Eurobarómetro muestran que los europeos de la zona euro poseen una identidad europea más fuerte que el

resto. El euro probablemente no sea la única razón, desde luego, pero es cierto que quienes están a favor de la unión monetaria suelen sentirse también más europeos.

Y sin embargo, te quiero

Como conclusión, las restricciones económicas, políticas, técnicas y legales señaladas por Eichengreen y otros podrían explicar en parte por qué la mayoría de los europeos de la zona euro quieren conservar la unión monetaria. Estas restricciones, no obstante, dan a entender que en la zona euro se apoya la moneda única porque abandonarla resulta demasiado oneroso. Se trata, pues, de un planteamiento negativo y restrictivo del problema. Considerando aspectos más sociales, en especial en la función del euro como idioma común, el observador, tanto de la zona euro como foráneo, encontrará más elementos positivos que explican por qué muchos europeos quieren continuar usando activamente la moneda única, a pesar del sufrimiento vivido en los países del Sur y el enfado de los del Norte. Los ciudadanos de la zona euro, desde luego, no viven una historia de amor con la divisa europea, pero la encuentran tan cómoda y está tan presente en su día a día (especialmente, en el caso de las generaciones más jóvenes) que no desean volver a las viejas divisas nacionales.

Coaliciones en la UE, ¿dónde se sitúa España?

La ambición de los Estados miembros ha sido determinante para los grandes avances de la UE. En la Europa de hoy las coaliciones son tan urgentes como en los años de integración liderados por Helmut Kohl.

Josef Janning y Christel Zunneberg

El reciente fallecimiento del canciller alemán Helmut Kohl ha traído de vuelta los recuerdos de una Unión Europea que parecía más unida, más ambiciosa y más optimista sobre su futuro. La Europa de Kohl estaba considerando pasos de gran alcance hacia una integración más profunda: el mercado único, el euro, Schengen, la revitalización de la UEO (Unión Europea Occidental) y la defensa europea. Al mismo tiempo, esta Europa abrazaba la ampliación, al sur en los años ochenta, al norte en los noventa y al este en la primera década del siglo XXI. La integración fue impulsada por la ambición y el consenso entre los Estados miembros, por la agenda de integración de actores claves como

Kohl o François Mitterrand. Sus iniciativas superaron lo que se llamaba “euroesclerosis” a principios de la década de los ochenta. Este impulso permitió a las instituciones europeas desarrollar y aplicar las políticas necesarias. Francia y Alemania habían configurado una coalición sin la que la Comisión Europea presidida por Jacques Delors no habría tenido éxito.

Esta lección sobre el poder de la ambición de los Estados miembros viene a la mente al analizar la integración europea actual. La importancia de los Estados miembros ha aumentado considerablemente, pero el sentido de unidad, ambición y una agenda estratégica parecen haberse perdido. La fragmentación política y la lógica de la suma cero

Josef Janning es investigador principal y dirige la oficina de Berlín del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (www.ecfr.eu). **Christel Zunneberg** es asistente de investigación del ECFR.



Funeral del canciller Helmut Kohl en el Parlamento Europeo (Estrasburgo, 1 de julio de 2017). UE

han tomado el relevo, a la vez que en una UE más intergubernamental el número de actores con veto ha crecido. Para impulsar la integración y desarrollar respuestas políticas comunes a los desafíos actuales, más allá de los medios de los Estados, esta Europa probablemente necesite formar coaliciones con más urgencia que cuando Kohl fue elegido canciller en octubre de 1982.

A medida que las coaliciones tradicionales han perdido cohesión y poder formativo en el proyecto europeo, tiene sentido reevaluar el potencial de coalición de los Estados miembros. Los resultados aquí discutidos provienen de una encuesta realizada por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en

inglés) entre la “clase profesional” en la UE –profesionales del gobierno y expertos en la comunidad de *think tanks* de los 28 Estados miembros– desde finales de 2016 a principios de 2017. Sus respuestas revelan algunas ideas únicas sobre la red de relaciones entre los Estados miembros, sobre la densidad o debilidad de la conectividad entre capitales, así como la reputación y el impacto de los gobiernos entre compañeros en la UE.

Medir la densidad de interacción

¿Qué Estados miembros comparten la mayoría de los intereses, entran en contacto unos con otros primero o más a menudo y encuentran al otro

más receptivo? Alemania, Francia y Reino Unido –los “tres grandes”– están en el centro de los modelos de cooperación de Europa. La UE-28 identifica a Alemania como el Estado miembro más contactado con diferencia, el más afín y el más receptivo, seguido de Francia y, a pesar del voto por el Brexit, Reino Unido. En estos tres indicadores de cooperación –intereses compartidos, contactos y capacidad de respuesta– Berlín siempre ocupa el primer lugar. París y Londres segundo y tercero, respectivamente. Los otros tres pesos pesados –Italia, España y Polonia– tienen también una puntuación muy alta en cada uno de los tres parámetros, al igual que dos pequeños miembros: Suecia y Holanda. Los 28 comparten aproximadamente tantos intereses con estos cinco países como lo hacen con Francia y Reino Unido. Los Estados miembros más grandes muestran calificaciones más altas por ser contactados primero. España es la excepción, ya que sus valoraciones de la intensidad de contacto son inferiores a las de interés compartido, lo que indica que no se considera tan relevante entre los Estados miembros más grandes que serían contactados más allá del nivel de intereses compartidos.

Centrándose en la visión desde Madrid, los vínculos de España con

otros Estados miembros muestran un fuerte sesgo regional. Francia e Italia dominan; con la excepción de Alemania, las relaciones más allá de la UE del sur son muy débiles. La relación hispano-alemana parece unilateral, y Madrid muestra un marcado acercamiento hacia Berlín, aunque no sea recíproco. Portugal es claramente más importante para España que Polonia. A excepción de Rumania, el Este no aparece en el radar de Madrid. Lo mismo ocurre con los países del Norte.

¿Quién tiene influencia?

Los 28 consideran inequívocamente que Alemania es el país más influyente en la política de la UE en general, y Francia el segundo. Existe menos consenso sobre la influencia de los demás Estados miembros. Hasta hoy, Reino Unido es clasificado en un tercer lugar, mientras que Italia, Polonia y España ocupan una cuarta, quinta y sexta posición, respectivamente. España es situada en cuarto lugar por un 17% de los encuestados, quinta por un 34% y sexta por un 46%. Entre los encuestados por el grupo de Visegrado, el consenso de que España ocupa el sexto lugar es el más fuerte (50%). La influencia percibida no sigue necesariamente el tamaño o el peso económico. Así, aunque España es más grande que

Polonia, es miembro de la UE desde hace más tiempo, pertenece a la zona euro y cuenta con un PIB 2,5 veces mayor que el polaco, los encuestados lo sitúan por detrás de este país. Desde la perspectiva del sur, España y Polonia muestran valores similares para los puestos quinto y sexto. Muy probablemente, este ranking de España refleje el poder disruptivo de la crisis financiera.

A primera vista, la clasificación de los seis grandes por sí mismos es idéntica a la realizada por los 28, con Berlín a la cabeza y Madrid en último lugar. Los políticos y expertos franceses y españoles reconocen el liderazgo alemán, pero con un menor grado de consenso en comparación con los resultados generales: una gran minoría cree que Francia ha estado por delante de Alemania. Los encuestados alemanes y franceses ven un nivel de influencia menor para Italia y España, en quinto y sexto lugar, respectivamente, en comparación con la UE-28. Los encuestados italianos y españoles, por el contrario, creen que sus países han influido en los asuntos europeos algo más que el promedio.

La visión entre los seis grandes acerca de quiénes han sido los más influyentes cambia significativamente cuando se examinan distintos ámbitos

políticos: la política fiscal y la política de seguridad y defensa, también en lo que respecta al posicionamiento de España. Entre los seis grandes, España es el único que califica su propia influencia claramente por encima del promedio de todos los encuestados en todos los ámbitos políticos en cuestión. En materia de política fiscal, España ocupa a menudo el quinto puesto, por delante de Polonia. Desde el punto de vista alemán, Italia y España (en el tercer y cuarto rango, respectivamente) son incluso vistos como más influyentes que Reino Unido (quinto en el ranking); la pertenencia a la zona euro parece tener más peso. En política exterior y de seguridad, las diferencias más grandes surgen en la clasificación entre sí, así como en la evaluación de su propia influencia. Lo más visible es la discrepancia entre los tres Estados miembros más grandes, solo los encuestados franceses ven a Francia mucho más influyente que Alemania y Reino Unido—. En Berlín y Londres, la evaluación es mucho más estrecha: Francia se encuentra ligeramente en cabeza, con Alemania segundo y Reino Unido en tercer lugar. En términos más generales, el ranking de influencia en la política exterior y de seguridad varía entre capitales, con una excepción: el consenso acerca de que España ocupa el sexto lugar es

alto. Solo los encuestados españoles sitúan su país en el quinto puesto.

Socios esenciales

Los resultados a 28 revelan que de los 16 Estados miembros que se enumeran con mayor frecuencia como socios esenciales, solo ocho se manifiestan de forma clara en los cuatro ámbitos políticos: los seis grandes, Holanda y Suecia se consideran esenciales en la política exterior y desarrollo, seguridad y defensa, política económica y social, así como en política fiscal, aunque con diferentes grados. El papel crucial de Alemania y Francia en los cuatro ámbitos políticos es más evidente; por tanto, están en el centro de los círculos concéntricos.

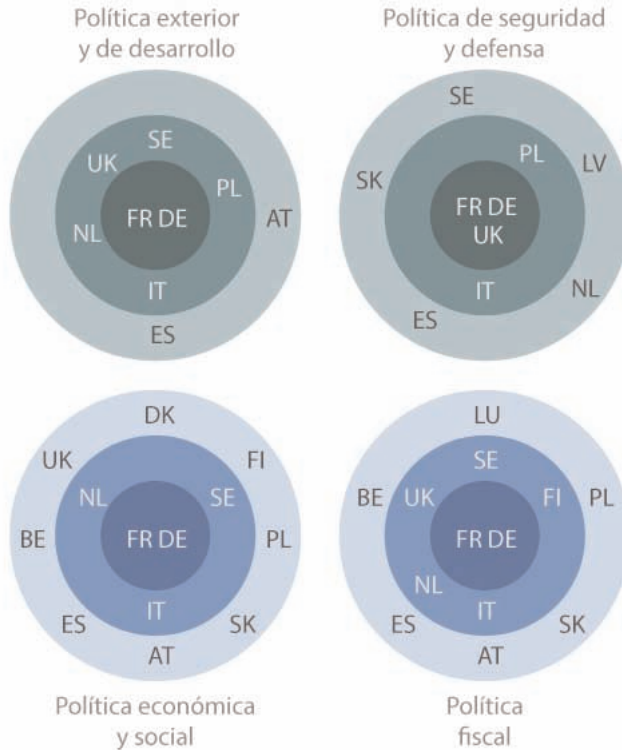
Ningún otro Estado miembro recibe resultados comparables, excepto Reino Unido en política de seguridad y defensa. Italia obtiene valores altos, ya que mantiene constantemente un lugar en el segundo nivel. Polonia se encuentra también en el segundo nivel, pero solo en las dos dimensiones de la política exterior. Los resultados de España sitúan el país en el tercer nivel en las cuatro áreas. Aunque los países vecinos tienen preferencia el uno por el otro, los siete del Sur no muestran ninguna diferencia significativa respecto a la visión general. Estos países consideran con

más fuerza a España como un socio esencial que los 28, pero en menor grado que Francia e Italia (con la mayor brecha en la política de seguridad y defensa).

Coaliciones para una mayor integración

Incluso en la actual UE-28, el compromiso con una integración más profunda se asocia principalmente, pero no exclusivamente, con los seis Estados fundadores. Se pidió a los encuestados que indicaran cuáles de los Estados miembros se habían comprometido en una integración más profunda. El resultado global responde a las expectativas: cinco de los seis fundadores lideran la lista: Alemania (12,9%), Bélgica (12,2%), Francia (10,8%), Luxemburgo (10,7%) e Italia (8,5%), con solo Holanda (4,1%) como rezagado. España (6,3%), seguida de Portugal (4,6%) se considera más comprometida que Holanda. El punto de vista español sobre su propio compromiso es aún mayor, una noción compartida entre otros países mediterráneos de la UE. En todos los subgrupos analizados en la encuesta, se confirma el lugar de España entre los Estados miembros más comprometidos, con excepción de los países de Visegrado, que situaron a los seis miembros fundadores, después a Italia (6%), seguido de Estonia y España (con un 4%).

GEOMETRÍA DE COALICIÓN



Fuente: ECFR's EU28 Survey 2018
www.ecfr.eu/eucoalitionexplorer

En marzo de 2017, unas semanas antes del 60 aniversario del Tratado de Roma, el expresidente francés François Hollande se reunió con sus colegas alemanes, italianos y españoles en Versalles para discutir una Europa de múltiples velocidades, con “diferentes niveles de integración”. Este encuentro restablece un entendimiento estratégico sobre la importancia de una cooperación más profunda y una

forma pragmática de hacerlo. En términos generales, podría haber hasta cuatro maneras prácticas de avanzar en integración: 1. Todos los Estados miembros avanzando juntos; 2. Un grupo de Estados miembros sigue adelante como núcleo de una base jurídica obligatoria en virtud de los tratados (utilizando las cláusulas sobre la cooperación reforzada) o fuera del marco jurídico de la UE, con base en su propio tratado; 3. Una

“coalición de voluntarios” se reúne y coopera informalmente de manera más estrecha; y 4. Las cuestiones de política se mantienen o son devueltas a nivel nacional. Se pidió a los encuestados de la UE-28 que indicaran cuáles de los cuatro niveles de gobernanza antes mencionados preferirían.

Las cifras generales sugieren que la clase profesional ve muy pocas posibilidades de avanzar juntos (solo el 52% preferiría que se trataran cuestiones a nivel de todos los Estados miembros) y señalan un potencial significativo de cambio. Un tercio quisiera ver coaliciones formales vinculadas a un tratado (19%) o coaliciones ad hoc informales (15%). En términos generales, con un 39% para las dos opciones de coalición combinadas, los siete países del Sur son aún más abiertos a formar coaliciones que la UE-28.

Una comparación general de las preferencias de los ocho países con mayor potencial de coalición muestra que Alemania y Holanda están más dispuestos a trabajar con todos los Estados miembros de la UE, seguidos de Francia, España y Suecia. El nivel de participación preferido generalmente difiere dependiendo de la naturaleza de la cuestión política. En asuntos pertenecientes a la política interna de la UE, los Estados están más inclinados a formar un “núcleo legalmente obligado”, y en

políticas exteriores de la UE prefieren trabajar a nivel nacional. En materia de política exterior de la UE, los 28 están más predispuestos a tratar de incluir a todos los miembros y formar coaliciones ad hoc que cuando son cuestiones de política interna.

España se presenta como un Estado miembro bastante integracionista con pocas reservas nacionales y sin un fuerte deseo de geometría variable. En comparación con los otros participantes en la reunión de Versalles, las preferencias españolas están más cerca de la visión integradora de los encuestados alemanes, y menos de la visión de coalición que las clases profesionales francesas e italianas. Si se producen coaliciones, deberían formalizarse más que ser lanzadas informalmente. Entre la clase profesional en Madrid, el nivel nacional es nombrado con menos frecuencia que el nivel de participación preferido en comparación con la media de la UE. Al igual que la mayoría de los países del sur de la UE, España también apoya una política social común, que contrasta radicalmente con las preferencias en el norte y el este de la Unión. Por otro lado, los encuestados españoles están menos orientados hacia la UE, en comparación con la opinión media, en lo que se refiere a una política climática común o de ayuda al desarrollo, y favorecen de forma menos clara una política

común sobre Rusia, Ucrania, Oriente Próximo y norte de África, Siria y China. Aquí, las coaliciones estructuradas y más permanentes podrían desempeñar un papel en la visión española. Desde Madrid, las cuestiones más importantes para la formación de coaliciones son la mejora de la gobernanza de la zona euro y unas estructuras de defensa europea comunes.

En suma, el eco de España en el radar de la UE es más débil de lo que la demografía y la economía del país sugeriría. Con un gobierno estable y la crisis financiera gradualmente disminuyendo, el país podría volver a la reputación que tenía antes de 2008. En aquella época, a España le

favorecía la ausencia de Italia en el centro político de la UE. Hoy, hay menos vacío en el sur del que España podría beneficiarse. Para desempeñar un papel más central, Madrid tendría que ganarse una mayor atención en Berlín y trabajar más allá de su propio vecindario. El vínculo de España con los pequeños Estados miembros, los nórdicos, el Benelux y Austria no es muy profundo y sus lazos con los Estados miembros de Europa central y oriental son débiles. Todo esto debería cambiar si España quiere de verdad convertirse en un actor más esencial en la red de relaciones entre los Estados miembros y ser un factor determinante en las coaliciones para una Unión Europea más fuerte.

El papel de España en la próxima UE

Mark Leonard

Si la política interna no lo paraliza por mucho tiempo, España está entre los países llamados a redefinir el futuro de la política económica, la vecindad y las instituciones de la Unión Europea.

A HORA que las elecciones alemanas han terminado, el relanzamiento del proyecto europeo puede comenzar. La tentadora posibilidad, al alcance desde la elección de Emmanuel Macron como presidente de Francia en mayo, puede convertirse en un plan real. Angela Merkel sigue siendo la canciller de Alemania, pese a la pérdida significativa de representación debido al surgimiento de los nacionalistas de AfD (Alternativa para Alemania) y pese a estar haciendo frente a las negociaciones de coalición más difíciles de su vida política. Su homólogo francés no esperó más

de dos días para presentar en detalle su visión del futuro de Europa. Sin embargo, si el motor franco-alemán desea impulsar la Unión Europea de nuevo, ¿cuál será el papel para el sur de Europa?

La UE necesita protegerse de un entorno cada vez más hostil y de las fuerzas que la desafían internamente.

En el exterior, se habla del colapso del orden liberal. En realidad, nunca ha habido un único orden liberal, sino al menos dos: el delgado orden liberal 1.0 era un proyecto estadounidense, nacido después de la Segunda Guerra Mundial para proteger a los Estados de la subyugación de las potencias imperiales. Los europeos agregaron un orden liberal 2.0 mucho más grueso después del final de la guerra fría. Este orden superaba las fronteras nacionales y se ocupaba también de los derechos de

Mark Leonard es cofundador y director del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ecfr.eu). Traducción de la oficina de Madrid del ECFR.



El presidente francés, Emmanuel Macron, la canciller alemana, Angela Merkel, y el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, en una reunión en el Palacio del Elíseo (París, 28 de agosto de 2017). AURELIEN MEUNIER/GETTY

las personas. El momento unipolar de América coincidió con la década universalista de Europa.

Hoy, el orden de seguridad mundial bajo supervisión americana y el orden jurídico inspirado en Europa están en declive, y no hay una alternativa para reemplazar este liderazgo. Mientras Estados Unidos se aleja cada vez más de la escena mundial, el modelo de Europa ha experimentado lo que los japoneses llaman una versión política del “síndrome de Galápagos”: hacia finales de la década de 2000, los teléfonos móviles 3G japoneses se habían desarrollado de una forma tan diferente a los del resto del mundo que, fuera

de Japón, a nadie le interesaban. Esto es lo que ha sucedido con la UE: ya no es un modelo para el mundo. Más bien, su orden posmoderno es una especie en peligro de extinción que ha evolucionado en un ecosistema protector, resguardado del mundo más “musculoso” y moderno donde vive la mayoría.

¿Qué significa esto para la UE y la integración europea? Los líderes europeos necesitan desarrollar una estrategia para defender su frágil sistema de la implosión interna y la agresión externa, para sobrevivir como una fortaleza kantiana en un mundo hobbesiano. *L'Europe qui protège* (la Europa que protege, de-

fendida por Macron) sería una transición de una década universalista a una década excepcional.

Proteger a la UE de agresiones externas requiere una redefinición de los lazos europeos con EEUU, Rusia, Turquía y su visión de Oriente Próximo. La UE no debería renunciar al atlantismo a largo plazo, pero a corto necesitaría aumentar su influencia en esta relación. En las áreas donde los europeos han trabajado juntos –privacidad, política de competencia y fiscalidad– han tratado con EEUU desde una posición de fortaleza. Sin embargo, los europeos también deberían minimizar sus riesgos, ya que el proceso de diversificación de Europa en sus relaciones de política exterior probablemente tenga un impacto positivo en la conducta de EEUU.

El escenario de pesadilla sería Rusia y Turquía en una alianza contra la UE. Aunque están divididos en muchos asuntos, la Unión necesita desarrollar un pensamiento nuevo y encontrar unidad en la forma de gestionar las relaciones con esos países. En Oriente Próximo, la UE debe hacer de la estabilidad una prioridad. Ningún otro actor parece suficientemente interesado en esto. Un mayor esfuerzo de unidad para avanzar en los procesos políticos podría reducir la pérdida de vidas y el sufrimiento. La voluntad de trabajar con regímenes establecidos, por desagradables que sean, ayudaría a pro-

teger mejor el proyecto europeo de las repercusiones derivadas de la agitación en Oriente Próximo.

Proteger la UE de la implosión interna es, sin embargo, un reto igual de importante para los europeos. Las divisiones entre los Estados miembros son mayores de lo que fueron durante toda una generación, y la ética de la solidaridad entre las naciones no solo está disminuyendo entre el Norte y el Sur. Mientras que en los años ochenta y noventa los países competían por estar en el núcleo interno de la integración europea, hoy muchos consideran su aislamiento una muestra de orgullo.

Necesitamos una clara comprensión sobre qué es lo que está reforzando los sentimientos antieuropeos así como las tensiones entre el Norte y el Sur, el Este y el Oeste. El euroescepticismo se ha convertido ahora en una de las mayores hazañas de la UE, desde la libre circulación de personas, al euro y el libre comercio. Esto se debe a que esos logros brindan oportunidades y seguridad a algunos, pero significan inseguridad y vulnerabilidad para otros. Los temores han permitido a los partidos políticos insurgentes reformular la política en una disputa entre cosmopolitas y partidos nacionalistas que afirman ahora proteger al hombre común de las peligrosas visiones de unas élites distantes.

La UE y sus élites deben reafirmarse en el debate sobre la protec-

ción de los ciudadanos y de aquellos que están preocupados o que pasan dificultades en día a día. Esto significa gestionar las fronteras exteriores de la UE, trabajar a fondo sobre las causas de la migración, crear una fuerza fronteriza común y abrir vías legales de inmigración. También es necesario encontrar mecanismos para compensar a los perdedores internos de la UE debido a la migración mediante fondos de ajuste a las regiones y a las ciudades particularmente afectadas. La integración de los inmigrantes puede ser el mayor desafío, pero también es la mejor respuesta ante los temores acerca de la seguridad, y un elemento para calmar el miedo al terrorismo.

La UE se enfrenta a un problema al que no tienen que enfrentarse los nacionalistas: el populismo en Europa se ha convertido en un juego de suma cero en muchos sentidos. Por ejemplo, contrarrestarlo en el Sur (con menos austeridad o más ayuda para asumir la gestión de los refugiados) podría fácilmente aumentarlo en el Norte (donde los ciudadanos se sienten traicionados por las políticas fiscales y la corrupción en el Sur). La solución sería mayor flexibilidad; no integración para todos en todas las áreas, no más de la antigua integración europea.

Abordar el nivel de desintegración y la cuestión de la solidaridad exige una gran negociación en la UE y, es a corto plazo, poco probable una modi-

«El populismo europeo se ha convertido en un juego de suma cero; contrarrestarlo en el Sur puede alimentarlo en el Norte»

ficación en los tratados. Investigaciones y encuestas llevadas a cabo por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en inglés) muestran que la mejor opción para una integración más profunda vendría de la mano de una serie de coaliciones ligeramente diferentes sobre diversos asuntos.

Para ello, podrían utilizarse cláusulas convencionales de cooperación reforzada o cooperación estructurada permanente, así como acordar tratados fuera del marco legal de la UE (como se hizo en Schengen) para avanzar por su cuenta. Este enfoque también promete más éxito que construir una “Europa de círculos concéntricos”, con una zona euro unificada en su núcleo, ya que muchas de las divisiones están dentro de la zona euro y el espacio Schengen, no entre diferentes círculos de integración.

Repensar la integración debe complementarse con un esfuerzo para

contrarrestar los ataques nacionalistas a la credibilidad de la UE. El proyecto europeo se ve amenazado si líderes como el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, socavan sistemáticamente la cohesión y las normas de la UE, al tiempo que sus países se benefician de enormes recursos financieros comunitarios. Ahora se habla de despojar a Hungría de sus derechos de voto en los debates ministeriales y de utilizar las próximas negociaciones presupuestarias para intensificar la presión política.

Pero la UE podría hacer más. Carece de instrumentos para la protección de valores dentro de sus fronteras similares a los instrumentos que los promocionan en el exterior. Uno de esos instrumentos podría imitar el Fondo Europeo para la Democracia que apoya a la sociedad civil en los Estados miembros de la UE, como propuso la fundación polaca Stefan Batory.

TRES INTERESES ESPAÑOLES, TRES OPORTUNIDADES EUROPEAS

UNA nueva política a la medida de este mundo y esta década sería imposible si Francia y Alemania no trabajan juntas, pero solo será exitosa si estos dos países se abren a la asociación y al liderazgo de otros. España y sus intereses son hoy más importantes que nunca.

España tiene tres conjuntos principales de intereses que pueden ayu-

dar a unir a los europeos en la economía, la vecindad y la construcción de instituciones.

El objetivo principal de España en la UE sigue siendo sobrevivir dentro del euro y evitar medidas de austeridad excesivamente estrictas que acaben con el crecimiento económico que ha regresado a la península Ibérica. Madrid cuenta con algunos éxitos. La UE podría haber impuesto sanciones de hasta el 0,2% del PIB o haber congelado pagos de los fondos estructurales y de inversión, como parte del procedimiento de deuda excesiva en el verano de 2016. Pero no fue así. El Consejo de la UE decidió en agosto de ese año dar a Madrid dos años más para mejorar su situación. Con dos años consecutivos de crecimiento del PIB por encima del 3%, España está ahora en un camino prometedor hacia la consolidación económica.

Por otra parte, los españoles han tenido que lidiar con su posición en primera línea como receptores de inmigración. El Banco Mundial sitúa el PIB per cápita de España nueve veces por encima del de Marruecos, lo que hace de su frontera una de las más desiguales del mundo. Por tanto, una responsabilidad multilateral de la UE en materia de inmigración es el único camino para Madrid. España puede argumentar de forma convincente que dejarla sola en la estabilización de su vecindario, así como en la gestión diaria de la inmi-

«Para los españoles, Europa significa paz, estabilidad y prosperidad, incluso cuando no lo logre o haya dudas sobre su capacidad para lograrlo»

gración, es perjudicial para toda Europa, porque el 70% de los fondos de la Política Europea de Vecindad están destinados a los países del Sur.

Por último, existe un apoyo inquebrantable de España a unas instituciones europeas fuertes. Esto se deriva en parte de su historia, ya que para los españoles Europa significa paz, estabilidad y prosperidad, incluso cuando no lo logre o cuando haya serias dudas sobre su capacidad de alcanzarlo. En ocasiones, durante los últimos años, España incluso ha reemplazado a Italia como el país con una mayor mentalidad prointegración en el sur de Europa.

La contribución específica española para la construcción de *L'Europe qui protège* sería restablecer el equilibrio de las posiciones europeas en estas tres áreas. En lo que se refiere a la política monetaria y fiscal, los españoles únicamente pueden

presionar para ello. El presidente, Mariano Rajoy, ha vuelto a encaminar el país para convertirlo en la “Alemania del Sur”. Sus reformas, especialmente la reestructuración de los bancos españoles y su liberación de la deuda vencida, han beneficiado al relanzamiento de la economía española, pese a que gran parte de los ciudadanos aún no se sienta optimista. El mensaje que el gobierno de Rajoy quiere transmitir es claro: España es un país del Sur responsable; la UE puede contar con ellos. Desde esta posición, Madrid puede defender más convincentemente políticas correctas tanto para sí como para otros países en el Sur.

Al igual que España es un Estado de primera línea en lo que respecta a la inmigración y el terrorismo, los españoles han mantenido la calma frente a la adversidad. Ni los horribles atentados en Atocha de 2004, o los de este verano en Barcelona y Cambrils, ni el alto número de inmigrantes que han transformado el país en uno de inmigración en lugar de emigración en solo dos décadas, han modificado la mentalidad abierta de los españoles. Los extranjeros representaban solo el 1,6% de la población de España en 1998, mientras que en la actualidad alcanzan el 10%. Sin embargo, ningún partido de extrema derecha está ni siquiera cerca de alcanzar el umbral del 3% para conseguir representación parlamentaria.

España también ha sido pionera en su enfoque para gestionar la inmigración con los países vecinos. Muchos recuerdan los días en que 32.000 personas llegaron a las islas Canarias en un año, como sucedió en 2007. Tres años más tarde, apenas llegaban inmigrantes, en parte por la crisis pero, sobre todo, por la política puesta en marcha con Marruecos. La afluencia de inmigración descontrolada a España está aumentando de nuevo, y la cooperación entre Madrid y los países de tránsito, como Marruecos, Senegal y Mauritania –junto con el pago a los oficiales de policía locales, la generosa ayuda al desarrollo y los acuerdos de repatriación– está mostrando debilidades. Pese a todo, España ha evitado una reacción populista, en parte por ser sincera sobre su incapacidad para detenerla, y por utilizar la política exterior para mostrar a los ciudadanos que se ocupa de la inmigración.

Por último, Francia y Alemania son claros sobre el futuro de la defensa europea, y España puede desempeñar un gran papel en este ámbito. Fue uno de los seis firmantes de la carta de intenciones para reestructurar la industria de la defensa en 1998 y, desde el principio lideró la promoción de una defensa común. Ahora forma parte del grupo inicial de cooperación estructurada permanente (Pesco) junto con el dúo franco-alemán y otros países que integrarán y coordinarán más de cerca

la defensa europea. Asimismo, pertenece al núcleo de Estados que facilitaron el lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa en junio pasado.

Sin embargo, la importancia de España a menudo parece ser poco apreciada. Hay una notable brecha entre el historial de éxito del país en muchas áreas y las percepciones en otras capitales europeas. El duro golpe durante la crisis del euro, que transformó al país “más nórdico del Sur”, en uno de los denominados “PIGS”, ha tenido consecuencias aún hoy notables en la imagen de España. Según una investigación de ECFR, algunos responsables de la UE y expertos en cuestiones europeas rara vez citan Madrid como un socio con ideas afines. Por ejemplo, Alemania todavía tiene a España en una posición muy baja en su lista de Estados miembros prioritarios. Es cierto que lo mismo ocurre al revés: los políticos españoles consideran que Francia es un país mucho más receptivo y afín que Alemania, a pesar de la orientación sustantiva y reformista de Madrid hacia Berlín en los últimos años. Por tanto, uno de los próximos pasos para el gobierno español debería ser corregir las percepciones propias y las de los demás.

Si se transforma en un jugador aún más activo, España puede desempeñar un papel vital en la construcción de *L'Europe qui protège*. Todo depende de que la política interna no paralice el país por mucho tiempo. ●

Un guión español para la UE

José M. de Areilza y Álvaro Imbernón

Estamos ante la coyuntura decisiva para dibujar el medio y el largo plazo de la Unión Europea. La concepción positiva del proyecto europeo entre los españoles reclama un papel más relevante del país en la UE post-Brexit.

A lo largo de 2017 alrededor de la mitad de los ciudadanos de la Unión Europea han sido llamados a las urnas. A pesar del pesimismo acerca del proyecto europeo durante 2016 la tendencia parece estar cambiando. La idea de un Brexit duro pierde fuelle y hay indicios de que en Reino Unido se abre paso un enfoque más transaccional. De momento, el trauma británico ha actuado más como argamasa que como dinamita para la Unión. Según el Eurobarómetro de primavera 2017, la confianza en la UE está aumentando –aunque aún se encuentra en niveles bajos (42%)– y el apoyo al euro entre la opinión pública de la zona euro es el más alto desde 2004 (73%).

José M. de Areilza es profesor y titular de la Cátedra Jean Monnet de ESADE. **Álvaro Imbernón** es cofundador de Quantio e investigador nacional del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ecfr.eu). Este artículo está basado en el documento de trabajo "Un guión español para la UE", fruto del debate durante el primer semestre de 2017 del grupo de reflexión de la Cátedra Jean Monnet-ESADE.

La recuperación económica también parece consolidarse. Hoy la zona euro crece al ritmo más alto desde el comienzo de la crisis y supera a Estados Unidos. Pese a que el desempleo se encuentra en niveles altos (alrededor del 9%), el crecimiento es generalizado y menos disperso, incluyendo a Estados miembros que han sufrido con especial virulencia la crisis, como Irlanda, Portugal y España.

Por otra parte, también es reseñable el nuevo entendimiento franco-alemán tras la victoria de Emmanuel Macron en las presidenciales francesas y de Angela Merkel en las federales de Alemania. Muchas de las ideas europeístas del presidente francés son vistas con recelo en Berlín. A pesar de ello, buena parte del arco político alemán asume que ciertos avances son necesarios. Alemania también necesita (y demanda) bienes públicos europeos. En palabras de Merkel: “Los tiempos en los que nos podíamos fiar completamente de los otros han terminado. Nosotros, los europeos, debemos tomar nuestro destino en nuestras propias manos”.

Pasadas las elecciones alemanas se abre una ventana de oportunidad. De octubre de 2017 a marzo de 2019 parece consolidarse como el periodo propicio para pasar de la reflexión a los hechos. Una ventana que debería capitalizar ese repunte del optimismo, que debe finalizar a tiempo de la conclusión de las negociaciones del Brexit y las elecciones europeas en 2019.

Con la intención de adaptar el diseño institucional de la Unión para afrontar adecuadamente las diversas crisis sufridas durante los últimos años han proliferado impulsos reformistas e iniciativas desde las instituciones. En su discurso sobre el Estado de la Unión, pronunciado el 13 de septiembre, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, sugirió un conjunto ambicioso de medidas para dar solidez a la UE. Propuso fortalecer el euro y el acuerdo de Schengen con más miembros y mejores instituciones, fusionar los puestos de presidente del Consejo Europeo y de la Comisión, tomar decisiones sobre política exterior por mayoría y mejorar la rendición de cuentas de la polis europea, percibida por muchos ciudadanos como demasiado compleja y remota. Advirtió con claridad a polacos y a húngaros, y también a la coalición independentista catalana, que el Estado de Derecho es obligatorio en la UE. Las propuestas de Juncker se alejan del campo de una reforma de tratados pero también de la integración a varias velocidades. Por su parte, Macron ha propuesto una reforma de la Unión en aspectos de seguridad, defensa, migración y, sobre todo, de la propia zona euro, con un ministro de Finanzas, un presupuesto y una asamblea del área monetaria, así como completar la unión bancaria.

En cualquier caso, las diferencias entre los Estados miembros no han desaparecido y se siguen manifestando en forma de brechas que recorren el con-

«La Europa a varias velocidades tiene el potencial de crear mayores tensiones entre los distintos grupos de Estados en la UE-27»

tinente de Norte a Sur y de Este a Oeste; creando varios espacios políticos diferenciados en función de las coordenadas que apliquemos. Las discrepancias Este-Oeste en migración siguen siendo acusadas, mientras que las diferencias Norte-Sur de la zona euro (reglas frente a flexibilidad, austeridad frente a estímulos, responsabilidad frente a solidaridad, solvencia frente a liquidez) siguen vigentes. Además, muchos gobiernos nacionales también consideran complicado a nivel nacional apoyar reformas que supongan saltos adelante en el proceso de integración. Por otra parte, la opción de generalizar la Europa a dos o múltiples velocidades tiene el potencial de afectar de forma negativa al mercado interior y a las políticas comunes, así como crear tensiones aún mayores entre distintos grupos de Estados miembros dentro de la actual UE-27.

LA UE DESDE ESPAÑA

La opinión pública española respecto a la UE se ha caracterizado por un “consenso permisivo”. El compromiso de España se ha reflejado en el apoyo a los grandes hitos de la integración europea, actuando como un socio fiable. Pero la crisis financiera ha puesto de relieve que la narrativa optimista de normalización y modernización ya está agotada para buena parte de los españoles.

A pesar de ello, es especialmente reseñable el hecho de que España carezca de partidos políticos relevantes antieuropeos o de tinte xenófobo. La feliz anomalía española en este ámbito es notable: solo España, Portugal, Irlanda y algunos Estados muy poco poblados están hoy libres de fuerzas euróforas en sus parlamentos nacionales. Aún así, es perceptible un cambio en la manera en que los españoles miran a la UE. Aunque siguen siendo proeuropeos, también se muestran menos dispuestos a aceptar sacrificios que en el pasado. Los efectos de los obligados ajustes y las dificultades para visibilizar la solidaridad europea han hecho mella.

Por fortuna, hoy los españoles tienden a ser más críticos con el funcionamiento de las instituciones europeas que con el ideal europeo. Todavía está por ver cómo el intento de secesión de Cataluña, que choca frontalmente con principios y normas europeas, pueda afectar a la preferencias acerca de la UE de independentistas y decisionistas.

Durante la crisis económica (y en los años que la precedieron) la proyección exterior de España se resintió al igual que su imagen, dejando de ser un modelo para el sur de Europa, viviendo una etapa introspectiva en la que la inestabilidad y la agenda doméstica de reformas dominaba por completo el

debate. La influencia política española en la UE decayó considerablemente en las instituciones comunitarias, sin desempeñar un papel central en los procesos de toma de decisiones. También ha decaído la relevancia de los cargos institucionales ocupados por españoles. El contraste, por ejemplo, con la acumulación de puestos por parte de nacionales italianos es muy llamativo y sintomático de que España debe prestar más atención.

España se enfrenta a un panorama complejo en la UE: el paso de receptor de solidaridad a contribuyente neto al presupuesto común, una mayor fragmentación y polarización política, o la consolidación presupuestaria para cumplir con sus obligaciones. El papel de un Congreso sin mayorías claras afecta a los asuntos europeos. La irrupción de Podemos también añade complejidad al debate europeo, ya que se opone a políticas como la gestión de la crisis de la zona euro, las negociaciones de acuerdos de libre comercio, las sanciones impuestas a Rusia y la arquitectura de seguridad europea. Sin embargo, es la grave crisis provocada por la deriva del independentismo catalán la que vuelve a centrar la atención. La UE es un anclaje de estabilidad y un argumento central para superar las tensiones que provoca. No debería convertirse en una excusa para volver caer en el ensimismamiento.

ESPAÑA COMO CONSTRUCTORA DE CONSENSOS EUROPEOS

La ausencia de fuerzas políticas contrarias a la UE y una concepción positiva del proyecto europeo y de la apertura en general podría facilitar que España desempeñara un papel más relevante en la Unión post-Brexit. También su experiencia en materias especialmente relevantes hoy como la gestión de crisis migratorias, labores antiterroristas, relaciones con el vecindario meridional o su compromiso con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Mientras Polonia o Hungría sufren una regresión autoritaria que erosiona su Estado de Derecho, en otros países, como Holanda o Austria, el auge del populismo antieuropeo limita la capacidad de compromiso de los partidos tradicionales. Por su parte en Italia, la consolidación de la Liga Norte y el Movimiento Cinco Estrellas como los principales partidos políticos de la oposición restringe el papel del país en la UE. Ello deja a España como candidato a ser un constructor de consensos más allá del eje franco-alemán.

En un contexto en el que la construcción europea necesita “coaliciones de países comprometidos” que apoyen la institucionalidad europea y el método comunitario, Madrid debe dar un paso adelante. Hay demanda de España en Europa pero es necesario que el país presente propuestas.

CUATRO ÁMBITOS DE REFORMA

1. La defensa de un orden internacional abierto basado en reglas equilibradas. La UE no está cómoda en un contexto internacional menos propenso al multilateralismo y la apertura. Además, la salida de Reino Unido reduce sustancialmente la capacidad diplomática y militar de la Unión junto al apetito por el libre comercio. Debería ser, sin embargo, un incentivo para que los Estados miembros actuaran con mayor decisión y de forma más coordinada. Es hora de volver a analizar el escenario internacional, definir los intereses europeos, establecer prioridades y aprovechar los recursos comunes, especialmente en las áreas donde la Unión supone un valor añadido: comercio, energía, gestión de crisis o ayuda al desarrollo. También en instrumentos comunes útiles como las sanciones económicas. En los ámbitos de política exterior y defensa es el momento de lograr avances institucionales que se sumen a los conseguidos en el Tratado de Lisboa con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el reforzamiento de la Alta Representante. Para ello, es necesario el compromiso político de los Estados con una acción conjunta europea. Experimentar con la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo de Relaciones Exteriores sería un paso necesario a estas alturas de la integración.

La UE debe seguir comprometida con la provisión de bienes públicos globales y tratar de persuadir al resto de países de lo relevante de su visión del mundo. Ante el debilitamiento del vínculo transatlántico, la Unión ha de mirar hacia socios alternativos en libre comercio. Es clave defender el marco institucional multilateral apoyando organizaciones internacionales y la legalidad internacional. Y asumir liderazgo en áreas como la lucha contra el cambio climático o defender logros como la resolución de disputas comerciales a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), reformar el actual sistema de controversias inversor-Estado (ISDS) o el acuerdo nuclear con Irán. También proseguir en la reducción de la dependencia energética de Rusia a través de la mejora de las infraestructuras energéticas transfronterizas y la diversificación. La península Ibérica, una isla energética con ratios de interconexión muy bajas, tiene mucho que aportar en este campo.

En defensa es imperativo reafirmar la inversión del 2% del PIB para 2024, siguiendo el compromiso adquirido en la cumbre de la OTAN en Gales en 2014. Hoy solo cumplen este compromiso Grecia, Reino Unido, Estonia y Polonia, además de EEUU. En el caso de España, supondría doblar el presupuesto. Tan importante como ello es el avance en los instrumentos de *pooling and sharing*. También la siempre tortuosa integración de industrias militares y el mercado

común de adquisiciones de defensa. En este sentido, es clave una mejor gobernanza y una estructura institucional consistente y, sobre todo, sacar el máximo rendimiento al Tratado de Lisboa a través del mecanismo de la cooperación estructurada permanente. Es necesario apuntalar pasos recientes como el Plan de Implementación en Seguridad y Defensa, el aumento del presupuesto de la Agencia Europea de Defensa, la creación del Fondo Europeo de Defensa para incentivar el desarrollo conjunto de tecnologías y equipamiento o del cuartel general de planeamiento y conducción de operaciones militares no ejecutivas. Como demostraron las agrupaciones tácticas de combate, la dotación de capacidades debe correr en paralelo a la voluntad política del uso de los instrumentos. En cualquier caso, el avance en la PCSD no debe significar un deterioro de la credibilidad de la OTAN como alianza militar.

En los últimos años, más que una política exterior de la UE hemos presenciado coaliciones de Estados miembros: vecindario oriental (con Alemania a la cabeza) y flanco Sur (liderado por Francia). Para poder ir más allá sería necesario una mayor implicación tanto del resto de Estados miembros como de las instituciones comunes. Por otra parte, la imprescindible cooperación en política exterior y en defensa con Reino Unido debe ser acordada tras su salida de la Unión.

2. La Europa que protege: seguridad, justicia y asuntos interiores. La crisis de refugiados, el incremento de atentados terroristas, los ciberataques o los conflictos híbridos son solo algunos de los fenómenos que muestran que las fronteras entre seguridad interior y exterior son progresivamente más imperceptibles. Una dicotomía que ya no es tal y que debería desterrar las “mentalidades de silo”. Así, es cierto que la “política exterior comienza en casa” y también que “la política interior comienza más allá de las fronteras comunes”. De hecho, el Mediterráneo se ha convertido en la frontera más mortífera del mundo, evidenciando la falta de dotación de capacidades para afrontar el reto. La guerra en Siria y la crisis humanitaria consiguiente han deteriorado la solidaridad entre países de entrada, de destino, de tránsito y los no involucrados, poniendo en entredicho la capacidad de gestión de la frontera exterior y la libre circulación en el área Schengen.

«La gestión efectiva de la frontera exterior común solo es posible pasando de una política reactiva a una mayor prevención y planificación»

El punto de partida es trabajar para conseguir el nivel de ambición definido en la Estrategia Global de 2016: la protección de la Unión y de sus ciudadanos; la respuesta a crisis y conflictos exteriores; y la construcción de capacidades para los socios más frágiles.

La gestión efectiva de la frontera exterior común solo es posible pasando de una política reactiva, a una mayor prevención y planificación. Ante la imposibilidad manifiesta de avanzar a un mismo paso debido a los recelos de algunos Estados miembros, especialmente orientales, la solución en este ámbito es la integración diferenciada. Este núcleo duro debe reducir los incentivos a la inmigración irregular, dotarse de una política de inmigración común y realizar una profunda revisión del Sistema Europeo Común de Asilo, equiparando estándares de acogida y concesión de protección. Es clave potenciar la recién creada Guardia Europea de Fronteras y Costas y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

España puede poner en valor la experiencia acumulada en gestión de crisis migratorias, especialmente en el enfoque adoptado a comienzo del milenio a través de diversos instrumentos (acuerdos de readmisión, ayuda al desarrollo, cooperación técnica, control de fronteras) en los países de origen y la cooperación y fortalecimiento institucional con los países de tránsito. Sin embargo, ni Madrid ni otros gobiernos nacionales han cumplido con el procedimiento de reubicación de solicitantes de asilo en Italia y Grecia a pesar de haber incrementado la partidas económicas para refugiados. Por otra parte, es especialmente reseñable la contribución española a las misiones PCSD en el Sahel y el cuerno de África, que deberían ser reforzadas.

Otro ámbito clave en el que Madrid cuenta con dilatada experiencia y *know-how* es la lucha antiterrorista, ya sea contra ETA o grupos yihadistas. El conocimiento español es clave ante la tarea de mejorar la coordinación en materia antiterrorista y de inteligencia, incrementando el intercambio de información entre los Estados. El objetivo de lograr la plena interoperabilidad de los sistemas de información en 2020 o la mejora del marco de Prüm para el intercambio de datos son pasos en la buena dirección.

Por otra parte, las tensiones comerciales a nivel global no disminuirán en el futuro. La propuesta de Macron de “la Europa que protege” cuya finalidad es “recuperar desafectos” entre los ciudadanos y el proceso de integración, puede ser útil en este contexto. La Unión sigue siendo la mayor potencia comercial, inversora y proveedora de cooperación al desarrollo. Las empresas europeas están plenamente integradas en las cadenas mundiales de valor y la UE es una potencia en estándares. Que la globalización funcione redunde en beneficio de los europeos siempre que esta sea equilibrada. En palabras del

diplomático español Fidel Sendagorta: “Combinar la apertura hacia el exterior con un ascensor social que funcione en el interior de nuestros países”. La Unión debe apostar por la apertura, pero también por un orden comercial y financiero equilibrado que afronte el *dumping* social o mejore la eficacia del sistema de aplicación de los derechos de propiedad intelectual e industrial contra la falsificación. La propuesta de la Comisión Europea de crear una corte de inversiones multilateral y un instrumento de contratación pública internacional o de un renovado uso de los instrumentos comerciales son pasos en la dirección correcta.

La defensa de la apertura, la liberalización y un orden basado en reglas debe ir acompañada de la exigencia de reciprocidad y unas relaciones equilibradas, si queremos que la UE sea elemento útil ante los impactos negativos de la globalización. También es preciso compensar a los perdedores. En esa línea, se debe potenciar el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización (FEAG), cuyo fin es compensar a los trabajadores cuando pierden su empleo debido a la competencia internacional, y avanzar hacia el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Asimismo, se deben crear instrumentos para compensar a aquellos sectores y regiones especialmente afectados por la inmigración. La lucha contra la evasión y elusión fiscal es otro ámbito en el que la Unión debe ir más lejos.

3. Cerrar la crisis mediante el fortalecimiento de la UEM. La zona euro ha comenzado una recuperación económica sustancial. Sin embargo, no es momento para la complacencia, ya que la arquitectura institucional sigue siendo frágil y persisten numerosos desequilibrios en los Estados miembros. Pese a los grandes avances de los últimos años, la zona euro no es todavía un área monetaria óptima, capaz de afrontar con éxito otra gran crisis financiera. Todo pacto de desarrollo debe combinar medidas para mutualizar riesgos pero también su reducción mediante programas de reformas económicas para vencer tanto a países acreedores como deudores.

El Informe de los Cinco Presidentes, de diciembre de 2012 y actualizado desde entonces, contiene una valiosa hoja de ruta para avanzar hacia el rediseño completo de la Unión Económica y Monetaria (UEM). En primer lugar, existe ya un cierto consenso acerca de completar la unión bancaria con el fin, entre otros, de reducir el bucle diabólico entre el riesgo de la deuda pública y el riesgo ban-

**«La zona euro no
podrá avanzar sin un
compromiso por parte
de los Estados
periféricos hacia
las reformas internas»**

cario. Las contribuciones españolas a los ejercicios de reflexión institucional sobre el futuro de la UEM han apostado por un fondo de garantía de depósitos común y un fondo común ligado al mecanismo de resolución de entidades financieras.

La unión bancaria debería estar acompañada por un mecanismo fiscal de estabilización para afrontar *shocks* asimétricos. En última instancia, la arquitectura institucional del euro debería completarse con un instrumento de mutualización de deuda, por ejemplo ESBies, y un respaldo fiscal común. Este último se trataría de un Tesoro común (que algunos califican de Fondo Monetario Europeo) basado en el actual Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Sería imprescindible dotarlo de más recursos y de una gobernanza más ágil y creíble en la que se evite la unanimidad, pero también un enfoque meramente intergubernamental o la ausencia de control democrático. Para evitar el “riesgo moral” se debe aumentar la exigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (aunque reduciendo su carácter procíclico) y promover reformas nacionales a través de incentivos. Es imperativo restablecer la confianza para combinar credibilidad y solidaridad. La solidaridad de los acreedores no se incrementará sin una mayor credibilidad por parte de los deudores. Por tanto, la zona euro no podrá avanzar sin un compromiso por parte de los gobiernos periféricos hacia las reformas internas.

Además, sería necesario afrontar problemas como el desequilibrio de las balanzas comerciales (Alemania tiene un superávit próximo al 9%), la exigua movilidad laboral y la escasa integración bancaria, con un predominio de los grandes bancos nacionales con poca presencia en los otros países del área monetaria y que han reducido su exposición crediticia al resto de la zona euro. Las reglas de insolvencia de cada Estado miembro deben ser armonizadas. Otra tarea pendiente es la reducción de la dependencia del sector privado de la financiación bancaria a través de la unión del mercado de capitales.

Tal como ha propuesto Francia, es el momento de crear la figura de un ministro europeo de Finanzas, con un presupuesto y una asamblea del área monetaria, que debería concretarse en un comité del Parlamento Europeo o a través de los eurodiputados de los 19 Estados miembros. Asimismo, de acuerdo con la visión de Juncker, es preciso crear un instrumento de convergencia dedicado a prestar asistencia de preadhesión a los Estados miembros no pertenecientes a la zona euro, para ampliarla de forma progresiva.

España reclama este reforzamiento del diseño institucional del euro, aunque su credibilidad sería mayor si no continuara a estas alturas bajo el procedimiento de déficit excesivo. Es cierto que la administración central obtuvo en el primer semestre de 2017 el primer superávit primario desde 2008 y Madrid podría cumplir, al fin, con el objetivo del 3,1% de déficit público para 2017.

si la crisis catalana no se enquistaba. La salida del procedimiento de déficit excesivo es factible, pero el creciente déficit de la Seguridad Social y una deuda pública en torno al 100% del PIB indican que España necesita aplicar reformas –especialmente en pensiones– para afianzar su voz en el debate.

4. Facilitar la gobernanza de la UE reforzando su legitimidad democrática. El Brexit debería catapultar a la UE-27 hacia reformas institucionales para afrontar el déficit político actual en la Unión. Las instituciones de Bruselas tienen que conseguir hacer política de forma más visible y explícita, y no solo formular políticas públicas. Se trata de mejorar la calidad del debate democrático europeo, con más transparencia, inteligibilidad, rendición de cuentas y, progresivamente, competencia entre distintas visiones europeas del bien común.

Durante la crisis se ha dado un incremento de las dinámicas intergubernamentales, una mayor relevancia de organismos informales y la amenaza de vetos por parte de instituciones nacionales. La transferencia de nuevas competencias a la UE solo se justifica por una mejora de su sistema de gobierno en términos democráticos y por la aceptación de un nuevo contrato social entre los europeos que resuelva las tensiones y los desequilibrios políticos y económicos que tanta incertidumbre han introducido en el proyecto europeo. Se trataría de intercambiar nuevas cesiones de poderes, imprescindibles en el rediseño del euro, por un reforzamiento democrático y político de las instituciones comunitarias. También una extensión del uso del voto por mayoría cualificada para evitar la parálisis.

Las elecciones europeas de 2019 y la posterior renovación de las instituciones supone una coyuntura ideal para aplicar este reacomodo institucional. El objetivo debería ser superar la participación –e interés– de las elecciones de 2009 y 2014 (42%). Para garantizar la legitimidad del proyecto es necesario profundizar en el sistema de *Spitzenkandidaten* para elegir al presidente de la Comisión Europea. Un solo presidente del Consejo y Comisión haría más inteligible a la UE para el ciudadano y facilitaría la visibilidad en el exterior.

La consolidación de la europeización del sistema de partidos es clave a la hora de desarrollar un demos compartido por los pueblos europeos. En esta línea, la propuesta de la creación de una circunscripción transnacional europea podría mitigar los problemas a los que se enfrentan unas elecciones consideradas de segundo orden. Sin embargo, la necesaria politización de la Comi-

«La europeización del sistema de partidos es clave a la hora de desarrollar un ‘demos’ compartido por los pueblos de la UE»

sión Europea debe preservar la neutralidad de la institución en ciertos ámbitos como la política de competencia y su función de guardiana de los tratados.

Nuestras instituciones nacionales deben aportar más al día a día del proyecto europeo. Es el momento de sacar al Parlamento español del “esplendido aislamiento” en lo concerniente a asuntos europeos en el que la labor de control del ejecutivo ha sido tradicionalmente muy limitada. Para ello, es necesario analizar las *best practices* parlamentarias de Estados como Dinamarca, Francia o Reino Unido. Se trataría de transmitir a los ciudadanos que su voto en las elecciones generales tiene un impacto directo en los asuntos europeos. Con voluntad política sería posible una mayor cooperación con otros parlamentos nacionales en asuntos europeos o facilitar las comparecencias de responsables europeos en el Congreso. En un momento en el que las diferencias entre Estados miembros son muy patentes en cuanto a su capacidad negociadora, la administración española debe invertir más en el desarrollo de altas capacidades europeas en cada uno de los ministerios y organismos en contacto con la UE.

Con el fin de fortalecer la ciudadanía europea, se podría estudiar enriquecerla haciendo realidad la frase del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE que afirma: “Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados”. Sin embargo, los Tratados por ahora no establecen verdaderos deberes. Habría que formular diversos modos para fortalecer su sentido de pertenencia. Una iniciativa en este sentido podría ser el desarrollo del recién creado Cuerpo Europeo de Solidaridad para convertirlo en un verdadero sistema europeo de voluntariado. La propuesta de la Comisión para reducir la edad mínima de 18 a 16 años para participar en la Iniciativa Ciudadana Europea es otro pequeño paso en esta dirección.

Por último, la UE ha dedicado considerables recursos a promocionar sus valores en el exterior pero ha descuidado su impulso en la propia Unión. De hecho, gasta más del doble en el exterior (Instrumento Europeo de Democracia y Derechos Humanos) que en el interior (Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía y Programa Europa con los Ciudadanos). Por ello, la UE debe atender más a la promoción de sus valores en su territorio siendo más contundente, creando nuevos instrumentos y prestando una mayor financiación a los agentes e iniciativas dedicadas a la defensa del Estado de Derecho, los derechos humanos, la prevención del radicalismo o al control de altos estándares democráticos e informativos. Ya no se trata de nuestro vecindario sino de la propia Unión, especialmente en una coyuntura en la que algunos Estados terceros invierten en los Estados miembros con la intención de socavar estos valores. ●

La política exterior de la España constitucional

Josep Borrell

Lo que hoy vemos como un resultado inevitable de la evolución histórica es fruto de delicados equilibrios que materializaron la idea de una Constitución como decisión colectiva de un pueblo sobre su convivencia futura.

LA España de los años setenta puede parecernos muy lejana, una sociedad que salía de una dictadura, sin ordenadores, sin Internet, con solo dos cadenas de televisión (públicas y en blanco y negro) y en la que los contactos con el exterior eran escasos y patrimonio de unos pocos. Para alguien nacido después de 1978 esta España puede resultar tan extraña y remota como la de la posguerra o la que sufrió el desgarro de 1898 con la pérdida de Cuba y Filipinas.

Y, sin embargo, es importante recordar que no siempre el ritmo de cambio social ha sido tan acelerado. Recordemos, por ejemplo, que Francisco Ayala relata en sus memorias cómo regresó a Granada en 1960, tras 38 años de ausencia por el exilio, y encontró pocos cambios en la ciudad. Nos encontramos hoy en una época de transformación sin precedentes, en la que aparecen continuamente nuevas realidades que exigen que nos adaptemos a ellas con pres-
teza, tanto en el ámbito tecnológico y de las comunicaciones como en la realidad política y social. La velocidad del desarrollo tecnológico y de los acontecimientos supone un problema añadido para gobernar la realidad.

Josep Borrell es ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.



Josep Borrell como presidente del Parlamento Europeo en una sesión plenaria tras el referéndum español de la Constitución Europea (Estrasburgo, 21 de febrero de 2005). UE

La España en que vivimos tiene poco que ver con la de 1978 y el mundo en que vivimos también ha cambiado radicalmente. Por ello, la vigencia de la Constitución y su vitalidad, pese a las inevitables críticas, son un homenaje a la sabiduría, la visión y la capacidad de compromiso de toda una generación de políticos y ciudadanos españoles. Hay, sin duda, lecciones de la transición que pueden ayudarnos en la actualidad.

Lo que hoy vemos como un resultado prácticamente inevitable de la evolución histórica es fruto de una serie de delicados equilibrios que hicieron verdad la idea de una Constitución como decisión colectiva de un pueblo sobre su convivencia futura, así como la convicción de que la esencia de la política es gestionar la diversidad. Ello explica que socialistas y comunistas aceptaran la instauración de una monarquía parlamentaria y que los centralistas, que solo concebían España como “una, grande y libre”, se pusieran de acuerdo con los nacionalistas vascos y catalanes para crear el Estado de las Autonomías.

Esta voluntad de acuerdo sobre lo principal, combinada con la apertura a una discrepancia respetuosa y tolerante sobre lo accesorio, formó la base de la noción de “consenso”, una actitud vital que permitió un cambio de régimen radical y sustancial pero ordenado.

INTEGRACIÓN EN EUROPA Y EN EL MUNDO

La integración en el mundo, y de manera particular en Europa, ha sido un elemento esencial para esta transformación de España. Veníamos de muy atrás. En los años setenta, España universalizó sus relaciones bilaterales, empezando por los estados del Este de Europa y México, en un primer momento, y posteriormente con Israel y Albania.

A nivel multilateral nos integramos en el Consejo de Europa, que desempeñaba el papel de conciencia europea con su Tribunal de Derechos Humanos, y se firmaron los Pactos de Nueva York de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reforzando un compromiso por el respeto de los derechos humanos que ha marcado la evolución de la España democrática.

Pero fue sin duda nuestra integración en las entonces Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, la que de manera más directa e intensa ha contribuido a la modernización de nuestro país. Más allá de la imprescindible y espectacular renovación de nuestras infraestructuras, apoyada por fondos europeos, la Unión ancla nuestro país definitivamente en una opción política democrática y en una visión multilateral del mundo.

Hace unos meses, el presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, señalaba que “la Constitución era la puerta de entrada de España a la UE”. El acceso a la casa europea nos ha permitido ser miembros de una comunidad que comparte valores como la justicia, la igualdad, el pluralismo y la libertad, que se incluyen tanto en el artículo primero de nuestra Carta como en los tratados de la Unión.

Hoy es imposible separar la idea de España de la idea de Europa. España ha apoyado decididamente, desde la propuesta inicial del gobierno de Felipe González a finales de 1991, la noción de ciudadanía europea que permite el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y el sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales.

Además, se han suprimido las fronteras físicas gracias al espacio Schengen y se ha acuñado una moneda común, el euro, todavía una construcción en marcha, pero uno de los grandes logros, si terminamos de dotarle de las instituciones que necesita para ser eficaz y sostener una Europa de crecimiento y bienestar. Nos hemos acostumbrado ya a ver como natural dos avances verdaderamente revolucionarios, por los que los Estados han renunciado a atributos básicos de la soberanía, la moneda, a favor de un mecanismo basado en la colaboración y la confianza internacional, y el control de fronteras interio-

res, si bien este último amenazado ante una falta de respuesta coordinada sobre la cuestión migratoria.

La integración en Europa también marca nuestra política exterior hacia el resto del mundo. Como señala la Estrategia Global de la UE, formamos una unión de casi 500 millones de ciudadanos, con un enorme potencial, que se concreta en una amplia red diplomática, la inclusión entre las tres grandes potencias económicas del mundo, nuestra clasificación como primer socio comercial y primer inversor extranjero en casi todos los países terceros y el hecho de dedicar a la cooperación al desarrollo más dinero que el resto del mundo conjuntamente.

Un buen ejemplo de esta nueva política exterior es la transformación de nuestro diálogo con los países de la otra orilla del Mediterráneo. España siempre ha apostado por la cooperación, a nivel bilateral y multilateral, para promover el fortalecimiento de estructuras políticas y sociales estables e inclusivas. Así, participamos activamente en la Unión por el Mediterráneo y en el Diálogo 5+5, mecanismos que buscan soluciones comunes a problemas comunes. Nuestro compromiso con aquellos con los que compartimos estas aguas es firme y sólido y se orienta a crear redes entrelazadas de intereses.

La Constitución refleja, por otro lado, nuestra especial vinculación con Iberoamérica. Los lazos humanos, lingüísticos, culturales e históricos tienen cabida en la Carta al reconocerse la posibilidad de concertar tratados de doble nacionalidad con los países con especial vinculación y el protagonismo del Rey en las relaciones internacionales con las naciones de esta comunidad histórica.

En los últimos 40 años España ha apoyado los procesos democráticos (planes Contadora, Esquipulas, Arias), ha favorecido la cooperación para el desarrollo (siendo la región con el mayor número de Estados receptores en nuestros Planes Directores de desarrollo), ha estrechado las relaciones entre América Latina y la UE (promoviendo acuerdos de asociación y libre comercio) y, por último y no menos importante, ha consolidado, a través de las Cumbres Iberoamericanas, un espacio privilegiado para desarrollar una agenda en materias como la educación, la sanidad, la juventud, la cultura y el fortalecimiento institucional.

«Los intercambios y la interdependencia han aumentado de forma espectacular, lo que ha hecho imposible que la regulación y las instituciones internacionales sigan el ritmo del cambio»

Conmemorar los 40 años de la Constitución es también recordar la integración plena de nuestro país en otros organismos y entes multilaterales. En estas cuatro décadas, España ha sido un miembro activo en Naciones Unidas, donde es uno de los principales contribuyentes a su presupuesto, se ha sentado en el Consejo de Seguridad en cuatro ocasiones, forma parte –por segunda vez– del Consejo de Derechos Humanos, participa en múltiples misiones de mantenimiento de paz y copatrocina la Alianza de Civilizaciones como canal de diálogo cultural y religioso entre comunidades y culturas.

Además, estamos integrados en la OTAN, garante de la seguridad de sus miembros por medios políticos y militares, en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), organismo de seguridad y prevención de conflictos, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que fomenta el desarrollo económico y social, y en el G20, principal foro mundial de cooperación política y económica, como invitado permanente, lo que fue un gran logro de la política exterior del presidente José Luis Rodríguez Zapatero.

DESAFÍOS ACTUALES

HOY el mundo, como señala la Estrategia Global de la UE, es más complejo, está más conectado y más dividido. Nos enfrentamos a cambios cuantitativos y cualitativos en las tecnologías de la información e incluso de la biotecnología que cambiarán nuestras sociedades de forma que aún solo podemos intuir.

La globalización impone un cambio radical en la esencia misma de las relaciones internacionales, con enorme potencial para mejorar la vida de los ciudadanos, pero a la vez con el riesgo de dejar a algunas comunidades atrás y generar reacciones negativas. Los intercambios de todo tipo y la consiguiente interdependencia entre todas las regiones del mundo han aumentado de manera espectacular, lo que ha hecho imposible que la regulación y las instituciones internacionales sigan el ritmo de estos cambios.

Estamos en estos momentos en una fase de transición, de refundación política, en la que necesitamos aprender del ejemplo de visión y altura de miras que nos dio en su momento la generación de la Transición, que hizo posible el paso ordenado de una dictadura a una democracia plena.

Es imprescindible reflexionar y dialogar en el ámbito interno sobre la profundidad de estos cambios y la necesidad de una renovación del contrato social, que reconcilie los intereses de todas las partes en juego, especialmente de

los más débiles, de los potenciales perdedores de un sistema que puede favorecer la concentración de la riqueza, del poder y de las oportunidades en manos de una minoría.

Hemos de poner las bases para un nuevo contrato social de dimensión global. La realidad exige una gobernanza internacional que permita abordar de manera conjunta los desafíos compartidos, como la lucha contra la pobreza, la paz y la seguridad, las migraciones o el calentamiento global. Las políticas públicas, incluyendo la política exterior, deben estar orientadas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la Agenda 2030.

Por desgracia, del mismo modo que en el ámbito nacional los populismos –una etiqueta que aplicamos a fuerzas muy distintas a izquierda y derecha– dificultan una discusión racional y constructiva, apuntando a problemas reales pero proponiendo soluciones falsamente simples e ineficaces en la práctica, en el contexto global, el resurgimiento de los nacionalismos y de la mentalidad unilateral y aislacionista de algunos Estados hacen difícil una acción concertada eficaz.

En ambos aspectos, interno e internacional, la UE debe desempeñar un papel esencial. Se trata tal vez de la institución que mejor puede promover un mundo en el que la globalización esté orientada al interés general. La Unión supone el modelo más avanzado de integración regional para superar las fronteras de los Estados, poniendo por encima el interés colectivo, tanto de los ciudadanos como de los Estados, compartiendo soberanía mediante el establecimiento de instituciones, mecanismos de toma de decisiones y complicidades que permiten alcanzar nuestras metas, si bien es preciso actuar de manera más ágil y democrática. Asuntos como la política exterior y la política tributaria no deben seguir decidiéndose por unanimidad.

En el ámbito interno, no podemos continuar con una UE que se ocupa del mercado y unos Estados que se encargan del bienestar, cada vez con menos recursos. La UE debe tener una dimensión social. Eso requiere un presupuesto muy superior al 1%, de lo contrario la mera enunciación del objetivo solo generará frustración en la ciudadanía. Al contrario, nuestro reto es hacer a Eu-

«Hemos de recuperar la tensión ética y política que deriva de la conciencia de encontrarnos en un momento en el que se va a decidir nuestro modelo de sociedad para las próximas décadas»

ropa popular, que genere emoción y por tanto adhesión. Una verdadera Europa social y de la cultura nos permitirá construir sociedades abiertas y cohesionadas, que son el mejor antídoto contra las fuerzas de la reacción.

Este ejercicio ha de incluir la integración de las identidades nacionales, sin ignorar la riqueza que suponen y sin pretender imponer una uniformidad artificial. La solidaridad es el mejor antídoto frente a las ideologías identitarias. Es necesario articular políticas efectivas, convencer, movilizar, ilusionar y lograr realizaciones concretas para los ciudadanos. En el caso español, esta mentalidad puede ayudar también a superar la situación actual en Cataluña, en la que los partidarios de la ruptura con España han construido una narrativa identitaria sobre el descontento de una parte de la población y utilizado de manera desleal las instituciones para fomentar la división y generar un enfrentamiento tan dañino como innecesario.

Para realizar eficazmente las tareas descritas, la Unión debe también interactuar con su entorno, porque lo interno y lo externo están indisolublemente unidos. La legitimidad hacia dentro de la UE nos servirá también para ser más eficaces en nuestras relaciones con países terceros. Este refuerzo es clave, porque los Estados individualmente no son capaces de hacer frente a los graves desafíos existentes en la actualidad.

La UE será un actor clave para definir el nuevo contrato global. La fortaleza de la Unión en todos los ámbitos es necesaria en un contexto en el que Estados Unidos resulta cada vez más ausente. Europa debe hacer frente a sus propias responsabilidades. Debemos dotarnos de los medios para asumir nuestra seguridad y autonomía estratégica, medios que nos permitan defender nuestros valores e intereses de manera efectiva.

Entre los valores a defender está el multilateralismo eficaz, con la ONU como centro de gravedad, reforzando su legitimidad y el papel de la sociedad civil. Europa es partidaria de un orden mundial basado en normas y en la cooperación, como mejor garantía de que los derechos de todos son respetados y el potencial de los avances es aprovechado al máximo en beneficio de los ciudadanos.

También es importante asumir conjuntamente la responsabilidad sobre los bienes públicos globales, incluyendo de manera especial la lucha contra el cambio climático. Se trata de una amenaza existencial para el conjunto de la humanidad, que solo de manera conjunta podemos abordar, porque ni el clima ni los desastres naturales entienden de fronteras ni de tiempos políticos. No hay un planeta B.

Para España resulta especialmente importante reforzar nuestra relación con el Mediterráneo y con África, también en clave de una estrecha coopera-

ción regional, reforzando su estabilidad y prosperidad, con un espíritu de solidaridad, pero a la vez desde el convencimiento de nuestra profunda interdependencia y de que solo un desarrollo sostenible económica y políticamente de nuestro entorno nos permitirá asegurar la estabilidad y la prosperidad. La demografía del continente africano plantea un desafío considerable, que puede ser transformado en importantes oportunidades para las empresas de nuestro país y de Europa, y para revitalizar nuestros mercados laborales y sociedades que han entrado en el invierno demográfico. Pero la distancia entre la realidad y las percepciones, unida a la retórica en ocasiones histérica sobre esta cuestión, hacen difícil abordar la situación de manera realista y pragmática, conscientes de los retos, pero con una mentalidad constructiva para aprovechar las oportunidades que también existen.

Creo que los padres de la Constitución habrían sido capaces de ignorar la tentación populista y nacionalista, entender la complejidad y trascendencia de la situación actual y abordarla conjuntamente de manera pragmática en interés de todos los ciudadanos. Hemos de recuperar el espíritu de la Constitución, la tensión ética y política que deriva de la conciencia de que nos encontramos en momentos en los que se va a decidir nuestro modelo de sociedad para las próximas décadas, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

Hace 20 años que la Constitución tiene 20 años, y, parafraseando a Joan Manuel Serrat, aún tiene fuerza y el alma viva. Proyectemos este legado hacia el futuro, en España, Europa y el mundo. ●

Europa como bálsamo identitario

Xosé M. Núñez Seixas

El europeísmo fue un ingrediente principal de la identidad española tras 1978, proporcionando un proyecto nacional en el que diluir fantasmas históricos que hoy regresan en toda Europa.

TRANSCURRIDO un lustro desde la muerte de Franco, el nacionalismo español era en apariencia invisible. Salvo la ultraderecha, casi ninguno de los actores políticos que se identificaba con la idea de España como nación aceptaba la etiqueta “nacionalista”. Durante al menos dos décadas, la mayoría de las fuerzas políticas del espectro democrático tuvieron problemas incluso en aceptar denominarse “patriotas”. En verdad, España no era necesariamente una excepción: la mayoría de los discursos nacionalistas de Estado tienden a rechazar esa denominación. Pero en el caso español intervenían tres factores adicionales: a) La profunda deslegitimación del patriotismo español por su apropiación simbólica y discursiva por el régimen franquista; b) el aura de legitimidad paralela adquirida por los postulados políticos y culturales de los nacionalismos periféricos; y c) la ausencia de un elemento presente en otros nacionalismos de Estado tras 1945: un consenso antifascista que actuase de mito relegitimador y refundador de la nueva comunidad nacional democrática. El hecho de que el recuerdo reciente de la Guerra Civil y del fran-

Xosé M. Núñez Seixas es catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Santiago de Compostela. Su libro más reciente es *Suspiros de España* (Barcelona: Crítica, 2018).



Banderas españolas y valencianas durante una manifestación en apoyo de la unidad nacional (Valencia, 11 de noviembre de 2017). REUTERS / GTRES

quismo no fuese compartido impedía que cuajase una memoria patriótica común. Por el contrario, se perpetuó una suerte de memoria patriótica escindida que ya era típica de la dicotomía entre patriotismo español liberal y patriotismo tradicionalista durante el siglo XIX.

Sin embargo, desde la transición democrática, culminada con la promulgación de la Constitución de 1978, el nacionalismo español de vocación democrática se enfrentó a un cuádruple desafío. Tenía que recomponer su legitimidad histórica, reciente y remota; aceptar la pluralidad etnocultural como elemento constitutivo, adaptándose a la nueva realidad del Estado de las Autonomías; contrarrestar el permanente desafío de los nacionalismos subestatales; y, en fin, hacer todo ello compatible con el impacto de la incorporación al proceso de unidad europea y, por tanto, con las cesiones efectivas de soberanía hacia arriba que el gobierno central se vio obligado a efectuar.

Las respuestas del discurso patriótico español a esos nuevos retos desde 1975-78 han sido diversas a derecha e izquierda. De modo general, podemos sostener que el conjunto del espectro democrático español, desde la derecha conservadora a la socialdemocracia y, con matices, otras opciones a su

izquierda, han compartido cuatro postulados básicos: a) España es una nación, y el titular de la soberanía es el conjunto de los ciudadanos españoles; b) La pluralidad etnocultural, institucional y jurídica forma parte del nuevo concepto de nación española, aunque los límites de esa aceptación de la pluralidad sean volubles y variables; c) España es, como realidad nacional, una comunidad política y cultural forjada objetivamente por la Historia, desde al menos la Edad Moderna, cuando surgieron una serie de elementos culturales y valores compartidos, si bien son pocos los que definen la nacionalidad española con marcadores étnicos; y d) la defensa de la Constitución de 1978 entraña la defensa de un patriotismo plural y abierto, que incluye la defensa de las libertades, y que es además relegitimado frente a un desafío nacionalista periférico reputado, en esencia, como tendencialmente etnocéntrico.

A partir de estos postulados básicos, el nacionalismo español contemporáneo de orientación democrática se caracteriza por una amplia diversidad interna. Bajo el común denominador de la defensa de la continuidad de España como nación “única e indivisible”, y único sujeto de derechos políticos colectivos, se han encontrado y se encuentran programas políticos y cosmovisiones sociales y culturales muy diferentes.

EUROPA COMO SOLUCIÓN

QUÉ papel jugaba Europa en todo esto? La historia venía de casi dos siglos atrás. Desde el primer tercio del siglo XIX, el nacionalismo liberal español había sido profundamente eurocéntrico: el término de comparación era la Europa desarrollada (Francia, Gran Bretaña, Alemania), y la aspiración de construir un Estado-nación equiparable a aquella. La conciencia de decadencia de las élites políticas e intelectuales liberales, atormentadas por las dificultades del país en incorporarse plenamente a ese tren del progreso, se veían acentuadas por la falta o insuficiencia de nuevas colonias, el ritmo mortecino de los avances industriales y tecnológicos, y el penoso estado de la educación. La crisis de 1898 acentuó esa conciencia y provocó dos reacciones opuestas, que a veces coexistían de forma contradictoria en los mismos actores: un repliegue hacia sí mismos, hacia la juzgada esencia incontaminada del país, su castiza tradición y alma popular; y una apertura hacia la Europa del progreso, que debía continuar la pregonada por los ilustrados del siglo XVIII y mirar hacia el mundo científico y universitario francés, alemán, belga, británico o norteamericano. Como expresaría el que sin duda fue el teórico más

influyente de la idea de España en la primera mitad del siglo XX, y aun con posterioridad, José Ortega y Gasset: España es el problema, Europa la solución.

Ciertamente, el liberalismo y el republicanismo no serían los únicos en pregonar la europeización del país. Los tradicionalistas apelaban al papel de España como salvaguardia de la tradición cristiana de Occidente; los fascistas lanzarían titubeantes iniciativas de participación en una Nueva Europa dominada por Alemania; los nacionalistas periféricos propugnarían la incorporación de sus naciones (Cataluña, Euskadi, Galicia) a una titubeante Europa de los pueblos o de las nacionalidades a rebufo de los ecos wilsonianos de 1918. No obstante, y en particular a partir de la consolidación de la dictadura de Franco y el final de la Segunda Guerra Mundial, el europeísmo, identificado como la plena incorporación de España al proceso de unificación continental, promovido primero por algunos movimientos transnacionales y después concretado en la fundación de las Comunidades Europeas (CEE) y el Tratado de Roma (1957), pasó a ser una carta alternativa de la oposición democrática. Primero, de buena parte de la oposición exterior, pero también de la oposición interior. Una vez más, Europa debía ser el bálsamo de los males identitarios españoles, de su atraso económico y falta de madurez democrática, de su tendencia al cainismo y la confrontación. Y para ese viaje era necesario esforzarse en predicar reconciliación nacional, superar los viejos odios de la Guerra Civil y construir un proyecto nacional nuevo que estuviese incardinado en los parámetros de la cultura política de Europa occidental.

Europa como marco de encuentro y horizonte compartido por distintas tendencias políticas, teniendo como meta la modernización (europeización) del país. Ese pasó a ser un *Leitmotiv* recurrente de las propuestas de las principales fuerzas de la oposición democrática tras 1975, con matices diversos; pero también de los sectores reformistas procedentes del franquismo, y de los principales sectores de los nacionalismos subestatales. Europa era el progreso y la superación del aislamiento de 40 años provocado por la dictadura, y la incorporación a la CEE, un objetivo unánimemente compartido por el espectro político parlamentario, como así se puso en evidencia en 1986. Los sucesivos pasos en la consolidación política e institucional de la unión continental, desde

«Los sucesivos pasos en la consolidación política e institucional de la UE fueron dados en España con una unanimidad sorprendente»

el Tratado de Maastricht a la adopción de la moneda única, fueron dados en España con una unanimidad sorprendente de las principales fuerzas políticas. Solo sectores muy minoritarios, de izquierda radical, algunos partidos nacionalistas subestatales o los minúsculos grupos de extrema derecha organizada permanecían al margen de ese consenso, con argumentos diversos (rechazo a la Europa del capital y negadora de las naciones sin Estado, para unos; negativa a ceder soberanía a Bruselas, para otros). Como han mostrado de forma insistente los datos del Eurobarómetro y las distintas encuestas desde 1986, en pocos Estados de la Unión Europea ha sido, y todavía es, el europeísmo un valor tan arraigado. Pese a los embates de la crisis económica desde 2007-08, el carácter impopular de la política de austeridad financiera dictada por las instituciones europeas y la falta de consolidación de un demos europeo; y aunque algunos partidos, como Podemos, se han manifestado abiertamente críticos con el modelo de gobernanza económica y política de la UE, para muchos observadores foráneos resulta sorprendente en 2018 la falta de un movimiento soberanista antieuropeo en España.

Sin duda, los españoles medios son europeos sin querer renunciar a mucho de lo que consideran propio. Comer a mediodía y cenar a las ocho, renunciar a un estilo de vida poco común al norte de los Pirineos, o dominar el inglés no figuran entre las preferencias inmediatas de los españoles europeístas. Desde la Transición, sin embargo, la incorporación a Europa se había convertido en un símbolo de consolidación democrática y superación del atraso, y esa memoria parece actuar como un fuerte contrapeso de todas las decepciones actuales, incluso en generaciones que ya no pueden recordar 1986.

En esa consolidación del europeísmo como ingrediente principal de la identidad española (y de las alternativas) tuvo cierto influjo, sin duda, el discurso neopatriótico puesto en circulación por el PSOE durante su primer periodo de gobierno (1982-96). Sus genéricos postulados se resumían en varios lemas o ideas-fuerza. Primero, una apelación constante a la “modernidad”, a la solidaridad interregional y al europeísmo, como deseo de plena integración en un proyecto común europeo. El retorno a Europa proporcionaría a la sociedad española un nuevo proyecto nacional en el que diluir sus fantasmas históricos. Y haría más fácil conciliar la aceptación de la existencia de una nación política española con el reconocimiento de la existencia en su seno de diversas naciones culturales. La historia de una pluralidad de identidades dentro de un proyecto común español constituiría una base legítima para justificar la supervivencia de España como nación, aunque permitiendo en su seno un generoso pluralismo cultural y una descentralización del poder político, lo que

vendría además avalado por su trayectoria histórica de unidad en la diversidad. No obstante, España y el pueblo español seguirían siendo el único sujeto y titular de la soberanía única e indivisible.

Desde principios de la década de 1990, la izquierda española acogió con entusiasmo, y adaptó de forma un tanto superficial, el concepto de “patriotismo constitucional”, elaborado primero por Dolf Sternberger, pero ampliado por el filósofo alemán Jürgen Habermas, y que fundamentaba la comunidad política sobre la defensa de principios democráticos y ciudadanos universales, contenidos en una Constitución compartida, que serían base de un proyecto democrático continental. Sin embargo, aspectos fundamentales de la concepción habermasiana fueron obviadas en el caso español, desde la necesidad de una política de condena del pasado dictatorial reciente hasta la identificación con los valores de la Constitución, pero no con la Constitución en su literalidad: la música fue más importante que la letra.

El discurso histórico promovido desde el Estado durante el primer periodo de gobierno socialista, patente en varias conmemoraciones y exposiciones, eludió el pasado reciente, y se concentró en periodos y efemérides que volviesen a recordar objetivos comunes. Uno podía ser el intento de resignificar el descubrimiento de América como un “Encuentro de dos mundos”, patente en los fastos del Quinto Centenario del Descubrimiento en 1992, y la adopción del Doce de Octubre como fiesta nacional en 1987. Otro fue la reivindicación de la figura del rey Carlos III y del reformismo ilustrado borbónico, en el que se veía un reflejo del empeño modernizador “desde arriba” y la política de europeización emprendida por el gobierno de Felipe González. A mediados de los años noventa, opinaban varios políticos e intelectuales, el “problema de España” y sus fantasmas, tan presentes aún entre los exiliados republicanos, eran discusiones propias de un pasado convulso. Alfonso Guerra escribía así en 1992 que España había superado sus problemas endémicos de subdesarrollo y división entre dos bandos irreconciliables, y mediante su integración en Europa y en el mundo se había contribuido a diluir el problema nacional interno. En España, tal era su conclusión, ya casi nadie ponía en cuestión la estructura y legitimidad de un nuevo Estado nacional descentralizado y plural.

Sin embargo, un cuarto de siglo después la predicción se revelaría fallida: el consenso europeo persiste, si bien con una intensidad menor, y un grado de ingenuidad también inferior, al profesado en los años ochenta. Pero los fantasmas identitarios internos, con Europa como telón de fondo, subsisten. Y es que no solo el españolismo es europeísta, sino que también los nacionalismos periféricos lo son. ●

Diez años de emigración española

María Almena

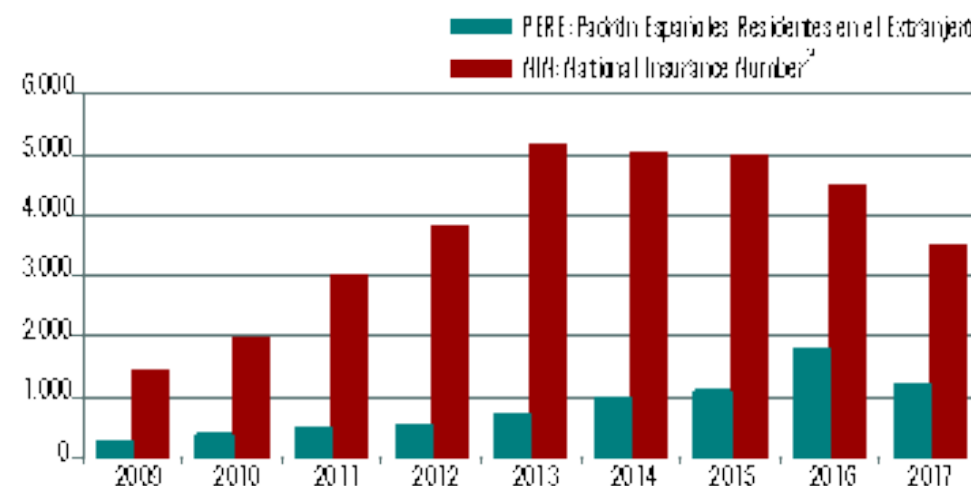
Desde 2009 España ha vivido una nueva ola de emigración, la primera en democracia. El regreso de cerca de 2,5 millones de españoles que se fueron por la crisis es aún incierto.

LA crisis económica que comenzó en 2008 ha tenido una repercusión social significativa en el ámbito migratorio en la Unión Europea. Espoleados por la crisis de la banca, los diversos gobiernos europeos comenzaron políticas de recortes en los servicios públicos y liberalizaciones del mercado laboral. La consecuencia más directa ha sido un aumento de las tasas de desempleo y de la precariedad en muchos países de Europa, sobre todo en los periféricos. Esto ha provocado la intensificación de flujos migratorios económicos en Grecia, España, Portugal e Italia, por ejemplo, hacia otros países de la UE y, en muchas ocasiones, a destinos más lejanos.

En España estas políticas han provocado la inversión de los flujos migratorios, tanto de personas extranjeras como con nacionalidad española. Este hecho resulta paradójico, ya que España se había convertido, a partir de la primera década del siglo XXI, en un país receptor de inmigrantes, llegando estos a representar hasta un 12% de la población total. Además, tras su larga historia como país emisor de emigración en las sucesivas olas de los siglos XIX y XX, España había acabado por tener un relativo equilibrio en los flujos migratorios de salida y de re-

María Almena es investigadora emigrada en París.

Nuevas inscripciones anuales de españoles en Reino Unido



²NIN: Número de la Seguridad Social en Reino Unido.

[Fuente: Ministerio del Interior. Gráfico: Adriana Exenil]

torno de nacionales. Sin embargo, en los años posteriores al estallido de la crisis ambos fenómenos se invierten: la pérdida de empleo masiva en sectores como la construcción primero, arrastrando a muchos otros sectores después, supone la salida de muchos inmigrantes (se estima que hasta 2,5 millones han abandonado España a día de hoy). Posteriormente, la política de recortes de empleo público y la precarización del mercado laboral provocaron que el fenómeno cobrara relevancia en la emigración española: a partir de 2009 comienzan a salir de manera notoria más españoles de los que retornan, hecho que se intensifica rápidamente en los años posteriores y que persiste a día de hoy. Se produce así una nueva ola de emigración española, con la peculiaridad de ser la primera vez que dicho fenómeno ocurre en democracia en nuestro país.

QUIÉNES SON LOS NUEVOS EMIGRANTES ESPAÑOLES

LAS cifras precisas de españoles que han abandonado el país son, en todo caso, difíciles de estimar. Los datos oficiales de saldos migratorios son aportados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), elaborados a partir de las inscripciones consulares –y subsiguientes bajas en el padrón local– de los emigrantes, que al registrarse en el exterior pasan a integrar el llamado Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE). Sin embargo, los emigrantes no se inscriben en estos registros ni inmediata ni automáticamente

al instalarse en otro país. Los consulados pueden estar situados a cientos de kilómetros de los emigrantes, requiriendo viajes para efectuar dicha inscripción. Con frecuencia, tienen horarios de apertura limitados y, en general, pocas oficinas consulares consideran la apertura en fines de semana o habilitan las inscripciones a distancia. Además, la pérdida de derechos como el voto municipal, la accesibilidad a planes de vivienda protegida o el acceso a la sanidad que puede suponer la inscripción consular desincentiva a los residentes en el exterior a realizar este trámite. En definitiva, los emigrantes no se inscriben en sus padrones hasta que se genera una necesidad burocrática importante, como puede ser ejercer el derecho a voto desde el exterior o la renovación del pasaporte. De hecho, al consultar los datos del INE, se observa que los repuntes en las nuevas inscripciones en los últimos años se han producido cuando se celebraban comicios generales, 2011 y 2016.

Con respecto a este fenómeno de desfase de cifras, es posible contrastar las cifras del INE con estadísticas locales (de altas en los sistemas de Seguridad Social o de empadronamiento) en países que desglosen dichos registros según la nacionalidad. Así lo demostraba el estudio “La nueva emigración española: lo que sabemos y lo que no” de Amparo González Ferrer que, en 2013 señalaba la subestimación de las cifras de emigrantes por las fuentes españolas y apuntaba a que las cifras reales podrían multiplicar por tres o cuatro las contabilizadas por el PERE. Esto suponía en 2013 unas cifras más cercanas a los 700.000 emigrantes que los 225.000 estimados. El estudio posterior del Instituto de la Juventud Española “La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar” confirmaba la magnitud de estos desfases entre cifras españolas y de otros países.

El perfil de la emigración es otro aspecto difícil de determinar. Poco se sabe con certeza de los emigrantes, más allá de las franjas mayoritarias de edad de las nuevas inscripciones consulares, que corresponden a personas entre 25 y 44 años. No obstante, a pesar de este perfil de relativa “juventud” (remarcado y asociado mediáticamente con frecuencia a un alto nivel de estudios), cabe señalar que la crisis ha provocado la salida de personas de todas las edades y de núcleos familiares enteros. Los países de destino de la diáspora española, según los datos del INE, han sido mayoritariamente Reino Unido, Alemania, Francia y Ecuador, este último por ser lugar de retorno de muchas personas con orígenes en dicho país pero naturalizadas españolas.

La alta cualificación o sobrecualificación de la emigración española se ha asociado en muchos casos con salida de profesionales del sector científico, tecnológico y sanitario. Las pérdidas de empleo público en estos sectores han sido

notables a raíz de la crisis lo que, junto con la intensa demanda de estos profesionales en el exterior, ha favorecido su emigración: un estudio de la Universidad a Distancia de Madrid señala que se han perdido 12.000 científicos desde 2010, con una alta predisposición de ellos –un 73%– a buscar empleo en otro país. Igualmente, la Organización Médica Colegial calcula que entre 2011 y 2016, más de 15.000 médicos abandonaron España, y solo entre 2011 y 2013 el personal sanitario había mermado en más de 23.000 personas. En contraposición, los trabajadores de la enfermería de origen español aumentaron en Reino Unido un 581% entre 2008 y 2015, atendiendo a los datos oficiales del país. En otros ámbitos públicos, numerosos puestos de trabajo han sido también destruidos, fomentando posiblemente estas salidas al exterior. La administración y empresas públicas perdieron cerca de 370.000 empleos entre 2011 y 2013, y en dos años (2012-14) la educación pública perdió unos 24.000 docentes, según el ministerio de Hacienda. Aún así, no hay que olvidar que la fuerte emigración en la franja de edad en torno a los 25-34 años hace pensar que muchas personas que han abandonado el país no habían conseguido siquiera incorporarse al mercado de trabajo.

No todos los emigrantes se ajustan a estos perfiles laborales descritos ni suelen poder optar a estos empleos en su llegada al exterior. Es frecuente que los emigrantes desempeñen trabajos peor remunerados o incluso fuera de convenios reconocidos, como es el caso de las (sobre todo mujeres jóvenes) *au-pairs*. Con la crisis, España se situó a la cabeza en cuanto a solicitudes de este perfil, pasando de 12.000 en 2010 a más de 78.700 en 2013, en el principal portal de intercambio utilizado por familias y emigrantes. Igualmente, ha aumentado el número de temporeros recolectores en Francia de origen español, pasando de unos 4.000-5.000 al año en 2011 a 15.000 en 2017. Otro caso conocido son las subcontrataciones por medio de empresas de trabajo temporal en Holanda para trabajar en empresas agrícolas, con abusos laborales recurrentemente descritos en prensa, como señala el informe “Trabajar en Holanda: el calvario de los trabajadores migrantes españoles expulsados por el paro o el infraempleo” de la Fundación 1º de Mayo. *Minijobs* y contratos de cero horas, prácticas no remuneradas, condiciones discriminatorias o abusivas han sido frecuentes también entre la emigración

«La fuerte emigración en la franja de edad en torno a los 25-34 años hace pensar que muchos no habían logrado incorporarse al mercado laboral»

española. De hecho, la presión de las altas tasas de desempleo y la precariedad laboral en España han provocado que los emigrantes españoles sean, entre aquellos provenientes de países periféricos de la UE, los que aceptan peores condiciones laborales, con salarios más bajos y puestos no acordes a su cualificación, en sus países de acogida, según el análisis del Real Instituto Elcano “Debilidades de la emigración española”, elaborado en enero de 2018 por Carmen González Enríquez y José Pablo Martínez Romera.

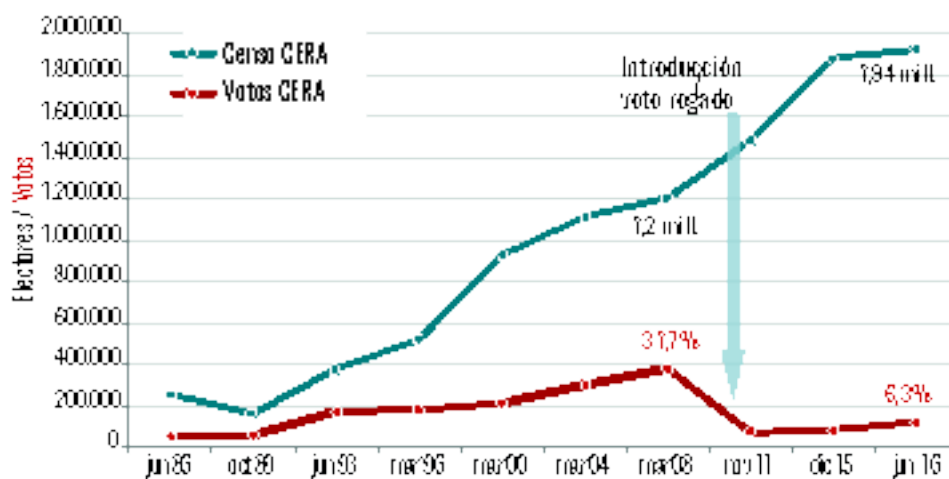
VISIBILIZACIÓN DE LA EMIGRACIÓN POR PÉRDIDA DE DERECHOS

UNO de los fenómenos derivados del aumento de la emigración ha sido la visibilización de la pérdida de derechos asociada al hecho migratorio. El emigrante es, a menudo, un sujeto no siempre plenamente reconocido en su condición de ciudadanía, cuya pérdida de vinculación con el país de origen supone una merma en derechos civiles y sociales. En cuanto a la emigración española, el hecho más notable que ejemplifica esto ha sido la problemática de la participación ciudadana desde el exterior, debida a una modificación legislativa de 2011 (el llamado “voto rogado”) que ha provocado la abstención forzada de prácticamente el grueso de los residentes en el exterior.

El cambio en la ley electoral en 2011, propiciado por los numerosos escándalos de acarreo de votos por las redes clientelares de los partidos en el exterior, eliminó el derecho a voto en las elecciones municipales –que registraban la mayor parte de dichos escándalos– aunque extendió el particular sistema de voto que tenían estas elecciones para el resto de comicios: la solicitud previa o “ruego de voto” por parte de los inscritos en el censo exterior para recibir la documentación electoral. Este sistema, que desincentiva la participación electoral e implica una fuerte dependencia de envíos postales en tiempos muy cortos, hacía que ya antes de la reforma la participación electoral emigrante en los comicios municipales rozara apenas el 7%. Con la implantación general de este protocolo en 2011, se calcularon dichas tasas de participación para el resto de las elecciones: si en las generales de 2004 votó un 35% de la diáspora, en 2011 apenas lo hizo un 5%, como señala un informe del colectivo Marea Granate publicado en 2015. Los porcentajes se han mantenido en estos bajos niveles durante el ciclo electoral 2014-16, en un contexto de incremento del 150% del censo electoral en el exterior.

Las dificultades para votar han provocado la protesta social por parte de la emigración, que se ha sentido a la vez expulsada del país y silenciada polí-

Evolución del censo electoral y el voto exterior



[Fuente: Ministerio del Interior. Gráfico: Adriana Echeñe]

ticamente. La presión ha permitido introducir en el debate público y en la agenda política española la necesidad de una reforma de la ley electoral. Finalmente, en 2016 se inauguró la subcomisión para la reforma de dicha ley electoral en el Congreso de los Diputados, entre cuyas intenciones se encuentra el estudio de una alternativa al voto rogado, y cuyos trabajos siguen a día de hoy. A pesar del consenso político sobre la necesidad de derogar el sistema actual, hecho reconocido por los mismos partidos que llevaron a cabo la reforma, la alternativa a desarrollar apenas comienza a debatirse y adolece de falta de acuerdo.

El voto no ha sido el único objeto de polémica en cuanto a pérdida de derechos de la emigración: dos modificaciones sucesivas legislativas por parte del gobierno de Mariano Rajoy, el cambio de modelo sanitario efectuado por el Real Decreto en 2012 y una reforma posterior de la Ley General de Sanidad en diciembre de 2013, excluían a los emigrantes de la atención sanitaria a los 90 días de abandonar el país. La pérdida de este derecho también impactaba de manera negativa en la participación electoral, desincentivando las inscripciones consulares por miedo a la desactivación de la tarjeta sanitaria española. Una nueva reforma englobada en la Ley de Segunda Oportunidad en el verano de 2015 pretendía dar acceso de nuevo al sistema a ciertos perfiles de emigrantes, aunque siempre de manera puntual en cada paso por el país y acreditando cumplir ciertos requisitos. A día de hoy, el derecho a la sanidad de las personas residentes en el exterior no ha sido restituido.

EL DISCURSO POLÍTICO SOBRE LA EMIGRACIÓN

La relevancia de las cifras de migración desde el comienzo de la crisis no sería tal si no fuera por su minimización desde el entorno del gobierno en curso (Partido Popular, 2011-15). La normalización del hecho migratorio fue una llamada recurrente en políticos como Fátima Báñez, ministra de Empleo (“es bueno que los jóvenes puedan elegir entre trabajar en España o en el exterior”); Esteban González Pons, diputado en las Cortes Valencianas (“trabajar en la UE es trabajar en casa”); o Marina del Corral, secretaria de Estado de Inmigración (los jóvenes se van, entre otras cosas “por impulso aventurero”).

A pesar de este discurso, que ha alentado la batalla de las cifras migratorias y la contestación social, los acuerdos que fomentan la emigración (llamados de “movilidad exterior”) de administraciones españolas con otros países han sido frecuentes. El caso más representativo ha sido Alemania, con acuerdos tanto laborales –como el convenio para emplear a 5.000 españoles al año, firmado en 2013– como de prácticas en empresas a través de programas duales de Formación Profesional, que saltaron lamentablemente a la fama de nuevo por escándalos laborales. No obstante, este tipo de acuerdos también se han dado con países como Japón, Australia y Nueva Zelanda.

Por otro lado, y a pesar de este negacionismo, en los últimos años casi todas las administraciones se han puesto manos a la obra para elaborar planes de retorno de emigrantes. Los saldos migratorios –la diferencia entre salidas del país y retornos– que refleja el INE se han ralentizado estos últimos años e incluso han arrojado por primera vez desde el comienzo de la crisis una cifra en positivo en el segundo semestre de 2017, de donde se podría inferir un incipiente retorno de la emigración. No obstante, las cifras de salidas siguen siendo altas y, de nuevo, los datos oficiales españoles y locales de otros países ofrecen un resultado dispar: la emigración en países como Reino Unido o Alemania continúa multiplicando por factores de dos o tres las cifras de referencia del padrón español. Además, un reciente artículo publicado por González Ferrer y Francisco Javier Moreno Fuentes, que estudia de manera más detallada las cifras de retorno, apunta a que estas pueden reflejar más bien el regreso a España de personas que emigraron hace mucho tiempo, especialmente desde países como Francia o Alemania. Junto a este hecho, la precarización del resto de economías europeas y fenómenos como el Brexit podrían estar también detrás del aumento de los flujos de retorno o en la mayor movilidad de los migrantes.

Queda mucho por responder en cuanto a la realidad del retorno de la nueva ola migratoria. En cualquier caso, la propia percepción tanto de la juventud en

España como de la emigración es bastante pesimista en cuanto a su incorporación al mercado laboral español, lo que no augura un descenso en la cantidad de salidas del país: si en 2016 un 53% de los jóvenes españoles creía que tendría que emigrar para encontrar trabajo, según una encuesta del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Eurostat indica que en 2018 se ha incrementado al 64%. Además, el Consejo de la Juventud de España ha alertado de la escasa capacidad de emancipación de los jóvenes y de las altas tasas de riesgo de pobreza; lejos de estar resuelto el problema de la emigración española, parece más bien tomar una tendencia de cronificación similar a la precariedad y el desempleo en nuestro país. Igualmente, en las pocas encuestas efectuadas hasta el momento, los emigrantes ven complicado un retorno inmediato, más allá de su deseo. Más de la mitad de los emigrados de Galicia que participaron en un extenso cuestionario del diario *La Voz de Galicia* descartan regresar pronto.

EL FUTURO DE LA EMIGRACIÓN Y EL HORIZONTE DEMOGRÁFICO

DIEZ años después del estallido de la crisis financiera, y con el debate aún abierto sobre la persistencia de la migración generada, las consecuencias de la salida de más de 2,5 millones de personas comienzan a evidenciarse en el plano económico, social y demográfico. El regreso de la población emigrada es incierto, puesto que ha partido mayoritariamente en edades laborales tempranas y con posibilidad de afianzar nuevos proyectos de vida en el extranjero. Además, los escasos incentivos en España, con un panorama laboral inmóvil e inestable, no contribuyen a afianzar flujos de retorno. La emigración juvenil es uno de los factores detrás de la caída de las cifras de natalidad y de fecundidad españolas, entre las más bajas de Europa, así como la disminución de la población infantil. En el ámbito económico, las cifras de la Encuesta de Población Activa entre 2008 y 2018 evidencian que la población joven ocupada (de 16 a 34 años) se ha visto drásticamente reducida en tres millones de personas. A pesar de disminuir los datos del paro, los costes de la emigración al sistema están ampliamente demostrados: la merma de la fuerza laboral, la menor mano de obra cualificada o la pérdida de la inversión educativa de décadas son consecuencias directas de este continuo flujo de salida.

Con todo, el determinante más importante para el futuro de la emigración española es inevitablemente la política económica que se desarrolle. Tras una década de migración, cabe decir que solo reformas estructurales de gran calado podrán revertir el rumbo tomado por muchos de los que se marcharon, a la vez que frenar el continuo goteo de salida hacia el exterior. ●

España: lecciones de estabilidad

José María Lassalle

Si el país logra sintonizar con la nueva centralidad política europea, pondría en práctica lo aprendido durante la última década y consolidaría la confianza en sí mismo.

ESPAÑA ha sido puesta a prueba durante la última década (2009-2019) al cuestionarse los fundamentos de su prosperidad y su legitimidad como democracia y como Estado. Una experiencia colectiva que merece ponerse en valor, ya que el país ha resistido institucionalmente a pesar de soportar lo que, en términos periodísticos, podría denominarse una tormenta perfecta.

Hagamos una relación de los hechos desde el comienzo de la recesión en 2009 a los procesos electorales de abril y mayo de 2019. En este periodo se han sucedido una crisis económica que llevó a una cuarta parte de la población activa al paro, obligando a adoptar medidas excepcionales que evitasen la in-

tervención europea; el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, que había sustentado el bienestar de los años noventa y principios de 2000; el colapso subsiguiente del sistema financiero; el estallido anti-*establishment* del 15-M; la judicialización de la corrupción del PP; la abdicación del rey Juan Carlos I y el arranque del reinado de Felipe VI; la aparición del populismo de

José María Lassalle es ensayista, exsecretario de Estado de Cultura y Agenda Digital y autor de *Ciberleviatán. El colapso de la democracia liberal frente a la revolución digital* (Arpa, 2019).



Fachada del Palacio Real de Madrid. GETTY

izquierdas; los cambios de liderazgo en el PSOE; la descomposición de la izquierda socialdemócrata y luego de la derecha popular; la evolución del nacionalismo catalán hacia el soberanismo y la independencia frustrada de Cataluña; la crisis de Estado relacionada con la aplicación del artículo 155 de la Constitución y la detención de los altos cargos de la Generalitat acusados de sedición y rebeldía; el triunfo de la moción de censura que precipitó la salida de un gobierno que acababa de garantizar la estabilidad presupuestaria hasta el final de la legislatura, y su sustitución por otro con la mayoría parlamentaria más reducida de la historia de la democracia; y, por fin, la emergencia de un partido neofascista que puja por canibalizar al conjunto de lo que fue el centro-derecha, y la victoria de un PSOE con una mayoría parlamentaria escasa, que hará difícil la estabilidad del gobierno en los próximos años.

La fotografía que ofrecen estos acontecimientos es la de un país asediado por situaciones de urgencia que han desestabilizado aspectos puntuales y estructurales del diseño heredado de la Transición. Pero una fotografía que evidencia, también, activos que han permitido soportar crisis sucesivas –incluso simultáneas– forzando un despliegue de acciones que ha conducido a las instituciones al límite de sus posibilidades sin colapsar. Entre los activos está,

sin duda, la sociedad española, que ha sabido encajar los embates de la adversidad sin alterar la paz cívica. Una sociedad que ha demostrado su madurez al actuar como un reaseguro de estabilidad que permitió a las instituciones maniobrar sobre los acontecimientos y reconducir sus aspectos más negativos hasta alcanzar soluciones.

Si se echa un vistazo a los países del entorno, España es el único que durante estos años se ha enfrentado a una crisis económica y financiera; una crisis de legitimidad; una crisis territorial y una crisis de Estado. Un sumatorio excepcional de vicisitudes, resuelto con mayor o menor fortuna. Entre otras cosas porque las costuras institucionales gestionaron la presión ambiental con relativa eficacia. Y todo ello pese a la fatiga de materiales que arrastra la Constitución de 1978, puesta en evidencia a lo largo de esta década.

Este balance se ve reforzado si lo comparamos con el resto de países occidentales. No hay que olvidar que casi todos están envueltos en situaciones cuyo desenlace es más negativo y comprometedor que el de España. A ello contribuye que el siglo XXI acumula años, y la ilusión forjada tras la caída del muro de Berlín hace tiempo que fue olvidada. La historia no ha terminado. Ha vuelto con fuerza. Lo evidencia todos los días la agenda de los gobiernos, inundada por un tsunami de problemas que comprometen la viabilidad de la democracia liberal.

PRECARIEDAD, MIEDO Y PULSIONES POPULISTAS

La recesión vivida desde 2009 ha impactado con dureza sobre la estabilidad más profunda de las democracias occidentales: aquella que tiene que ver con la confianza en sí mismas. Lo explica David Runciman en su ensayo *La trampa de la confianza* (2013). Las crisis que acumula este siglo han removido capas íntimas de la psique de las sociedades abiertas. Han repercutido sobre la memoria y dañado el tejido social que alimenta la estructura de clases y la narrativa de los imaginarios que vertebran la historia social. Esto ayuda a entender por qué, aunque las cifras macroeconómicas comenzaron a corregir el escenario de la recesión a partir de 2013, fue después cuando la desconfianza, la incertidumbre y el pesimismo se tradujeron en la aparición de distintas modalidades de populismo que desestabilizan el conjunto de la institucionalidad liberal de Occidente.

La radiografía política y social no es buena para nadie. Refleja una falta de consistencia en el statu quo posterior a la crisis que nos advierte de su provisionalidad. La precariedad del empleo, el aumento de las desigualdades y el

deterioro del estatus asociado a la clase media hacen que el desasosiego acompañe la vida de la mayoría de la gente. Christophe Guilluy sostiene en *No Society* (2019) que la desaparición de la clase media occidental “inicia el tiempo de la asociedad y una desorientación que desemboca en la invisibilidad de los más desfavorecidos”. Un fenómeno que precipita a un “periodo caótico en el que todo lo propio de la comunidad, desde el Estado de bienestar a los valores compartidos, se desmantela poco a poco”.

Esta inercia hace que todo lo vivido sea percibido como provisional. Algo que contribuye a que el miedo se haya convertido en una experiencia generalizada, que influye gravemente sobre el inconsciente colectivo de las sociedades democráticas. La percepción de que el liberalismo está en crisis va en aumento. Con ella, la sensación de que es inoperante debido a su falta de capacidad para ofrecer respuestas a las angustias que pesan sobre el horizonte. El auge de los populismos es la prueba, así como la propagación de gobiernos cesaristas e iliberales. Unos y otros comprometen la democracia en Europa y América, con ejemplos tan significativos como Estados Unidos, México, Brasil, Italia y los países del Grupo de Visegrado (República Checa, Polonia, Eslovaquia y Hungría). Por no hablar de Reino Unido, dislocado por el ímpetu populista del Brexit, o Francia, que sufre la espada de Damocles del Frente Nacional y los “chalecos amarillos”.

Roger Eatwell y Matthew Goodwin lo explican en *Nacionalpopulismo. Por qué esta triunfando y de qué forma es un reto para la democracia* (2019). En este ensayo se disecciona el inconsciente reptiliano de las democracias occidentales y los miedos que desestabilizan su capacidad para interpretar el futuro en términos de certidumbre. Un inconsciente que actúa también sobre los españoles, aunque lo disimulen, llevados por un pudor reverencial hacia la democracia, consecuencia de saberla todavía demasiado joven. En cualquier caso, la predisposición populista en España está a flor de piel. El libro advierte de que el 78% de los españoles cree que la sociedad está rota, el 69% que sufre un retroceso y un 65% que la juventud actual tendrá una vida peor que la de sus padres. Datos que se deben relacionar con que solo el 20% de los españoles piensa que la inmigración ha tenido un efecto positivo, un 47% que el país

«La predisposición populista en España está a flor de piel. Un 78% del país cree que la sociedad está rota; el 69%, que sufre un retroceso»

acoge demasiados inmigrantes y un 46% que su presencia hace de España un país que cambia a peor. Con estos datos, la radiografía emocional española resulta inquietante. Más aún si añadimos que un 41% de los españoles se opone a que siga admitiéndose inmigración musulmana, a un 26% le resulta indiferente y un 32% la aceptaría.

Esta potencialidad populista que late en el ambiente y que lo sintoniza con el resto de Europa es la que debería ponerse sobre la mesa a la hora de analizar los retos del país. En especial porque fracasar en su gestión colocaría a la sociedad en la tesitura de una pérdida generalizada de confianza sobre sus posibilidades como país. Para evitarlo y completar el éxito relativo logrado hasta ahora, es necesario identificar correctamente los retos. Pero sobre todo hay que alinear la política con ellos dentro de un ejercicio de responsabilidad que diseñe un vector de cambio para poner al día la institucionalidad, reparar los daños evidenciados y potenciar los avances positivos producidos durante estos años.

EL RETO ECONÓMICO

DOS son los retos más importantes que España tiene por delante: uno económico y otro territorial. De ambos, el primero es esencial ya que subordina al segundo. El objetivo primordial sería impulsar una agenda ambiciosa de reformas que optimice el balance económico de los últimos años. Hay tareas pendientes que deben ser activadas para evitar los riesgos populistas que planean sobre la realidad política española, si no se cosen las costuras del bienestar rotas por la recesión.

Completar las mismas es fundamental si se quiere restablecer la percepción de que existe una estructura de equidad consensuada entre todos los agentes económicos y sociales. No cabe duda de que los españoles fueron capaces de reconducir, entre todos, el impacto de la crisis económica y financiera, y mejorar de manera notable el empleo y la competitividad. Hasta el punto de que cauterizó la herida del paro, que llegó a alcanzar al 26,3% de la población activa en julio de 2013, situándose en estos momentos en el 13,6%. El efecto de esta gestión perdura. España es el país que más crecerá dentro de la Unión Europea, acumulando siete años consecutivos de superávit en la balanza de pagos.

Pero este balance no puede quedarse ahí. Primero, porque la inercia de las políticas económicas ensayadas en el periodo 2012-15 no da más de sí. Y segundo, porque hay que profundizar en las reformas que hicieron posible la

victoria sobre la recesión para seguir creciendo, sin olvidar los indicadores que proyectan debilidades sistémicas que afectan a la equidad del modelo y que necesitan abordarse con urgencia. Uno es la pérdida constante de capacidad de ahorro de las familias, que se sitúa en el 4,9%, el nivel más bajo desde que comenzó esta serie en 1999. Otro es el estancamiento desde 2014 de la productividad de los trabajadores, así como del conjunto de la economía, que ha caído desde 1995 un 10%. Una reducción relacionada también con la escasa transformación digital del entramado empresarial y de la reducida introducción de tecnologías exponenciales en la automatización de la economía. La suma de estos indicadores alerta de que las bases de la sociedad española están dañadas debido a su vulnerabilidad.

Lo evidencia la creciente precariedad laboral del sistema productivo, el aumento de la exclusión social, el gran volumen de deuda pública, así como una excesiva concentración de la actividad económica en sectores de baja productividad y competitividad. Todos estos datos tienen que relacionarse con la falta de apoyo al emprendimiento y con una I+D insuficiente para el tamaño y las expectativas de la economía española. Circunstancias que lastran la proyección profesional de los jóvenes universitarios y los abocan a niveles de renta menores a los de hace una década.

Del acierto con que se resuelva este reto económico y social vinculado al progreso equitativo del bienestar y al aumento de la productividad dependerá la estabilidad de España. Sobre todo porque no pueden seguir aplazándose las reformas que corrijan estas vulnerabilidades. De lo contrario, se corre el riesgo de contribuir a una pérdida de confianza que extienda la percepción de que la sociedad está rota, al incrementarse el número de los que pierden y aumentar la fractura entre ellos y quienes ganan. Una percepción inasumible en términos políticos. Podría traducirse electoralmente en el crecimiento de una alternativa neofascista semejante a las que operan en otros países europeos. Algo no descartable, como se ha visto. Existen elementos que pueden contribuir a ello de manera decisiva si no se trabaja en neutralizar esta posibilidad.

Evitar la amenaza populista es una prioridad democrática y de país. Rebasar las líneas del populismo no tiene un retorno fácil. Resulta difícil para una

«Evitar la amenaza populista es una prioridad democrática. Rebasar las líneas del populismo no tiene un retorno fácil»

sociedad volver a la normalidad institucional si se produce el contagio. Por ello, es necesario que la política sea capaz de estar a la altura de las circunstancias y alinear su energía histórica de cambio con un sentido de responsabilidad ejemplar en su defensa de los intereses de Estado.

EL RETO TERRITORIAL

ESTA reflexión es todavía más necesaria si analizamos el segundo de los retos: el territorial. Su trascendencia afecta a la estructura del Estado. De ahí que necesite aún más de la política, ya que hablamos del diseño que organiza los territorios a través de los que se proyecta el poder. Un diseño que necesita ser revisitado si se quiere evitar el bloqueo polarizador entre los nacionalismos periféricos y un nacionalismo español redivivo que trata de restaurar una centralización homogeneizadora, en colisión con la factura plural evidenciada por la historia peninsular de los últimos siglos.

El diseño territorial de España nacido de la Constitución de 1978 necesita reformarse. Los años transcurridos desde su puesta en marcha hasta hoy muestran disfuncionalidades e ineficiencias. Entre otras, un panorama de dispersión competencial que ha lastrado la presencia del Estado en todo el territorio y generado duplicidades y conflictos donde la deslealtad de numerosas autonomías ha sido frecuente. Esta circunstancia y la lógica del llamado “café para todos”, desprendida de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, han intoxicado las relaciones con las nacionalidades históricas y han conducido, entre otras causas, al conflicto provocado por la crisis secesionista abierta en Cataluña en 2017. La situación vivida entonces y sus consecuencias constituyen un antes y un después. Se provocó un conflicto inaceptable por la vía de los hechos que, por otro lado, patentizó un problema subyacente que está ahí. Un problema que repercute sobre la normalidad política de Cataluña y del resto de España, al tiempo que compromete la estabilidad de un territorio que representa el 20% del PIB español y más del 15% de su población.

Sea cual sea el desenlace, la solución es el diálogo, dentro de una lealtad constitucional innegociable. Un diálogo ambicioso, sin más límites que los legales. España no puede desarrollarse como proyecto nacional sin una Cataluña proactiva. Y Cataluña no puede ser viable como sociedad abierta y próspera si permanece dividida y dislocada por un soberanismo que cuestiona el marco de legalidad establecido por las reglas de juego de la convivencia.

SINTONIZAR CON LA NUEVA CENTRALIDAD EUROPEA

LOS dos retos analizados están subordinados a una reforma profunda de la política y de cómo se organiza. Las instituciones políticas de España necesitan una puesta a punto. Una actualización que dinamice la manera de relacionarlas con la ciudadanía, cada vez más proactiva y deseosa de participar en procesos de decisión que les afectan. Para ello, la agenda de la política debe abrirse más allá de los debates elegidos por los políticos. Esto exige una institucionalidad más porosa a las necesidades de una ciudadanía que desea ser escuchada y reconocida en su capacidad de iniciativa.

Pero para que esta interacción se produzca hace falta que la política recobre su legitimidad social desde la sensatez de sus protagonistas. España no puede permitirse el lujo de seguir sufriendo una política que problematiza la vida social favoreciendo debates estériles, al tiempo que hace inviable la solución de cuestiones insoslayables. En España, uno de los principales lastres de la última década ha sido la política. Y en especial, su incapacidad para alcanzar acuerdos de fondo sobre los grandes asuntos, donde el consenso es imprescindible para fijar un horizonte compartido de país. Algo que España necesita alcanzar si quiere abordar los retos mencionados y otros que pongan a punto su institucionalidad, después del estrés crítico sufrido estos años.

El siglo XXI necesita una política comprometida con la responsabilidad institucional de trabajar por la confianza de la comunidad. Para lograrlo son necesarios políticos con vocación de acuerdo, que sumen y no resten, que antepongan el interés general al particular, porque los retos a afrontar requieren políticas con vocación de Estado.

España ha demostrado que su institucionalidad estaba bien diseñada. Pero ahora tiene que hacerla evolucionar para abordar los problemas. La política no puede desenvolverse en un clima permanente de confrontación. Sobre todo porque contribuye a la antipolítica, de donde nace el populismo. Y porque gestionar con éxito los retos mencionados exige consensos que acierten en las medidas.

En este sentido, la década transcurrida desde 2009 es una oportunidad de aprendizaje que España debe aprovechar para fortalecer la confianza en sí misma. Una oportunidad que pasa por favorecer el trabajo de gobiernos comprometidos con el reformismo, la estabilidad y la moderación. Algo a lo que solo podrán contribuir los principales partidos, si propician un clima de diálogo y entendimiento que desactive el radicalismo que acompaña el ejercicio cotidiano de la política. Europa ensaya una política que cultiva una

moderación dialogante y respetuosa, que suma actores alrededor de una nueva experiencia de centralidad, una que vaya más allá de la superada equidistancia de derecha e izquierda. La nueva centralidad europea es un equilibrio complejo entre sensibilidades más dispares, que incorporan vectores de cambio nuevos, nacidos de una interacción más intensa con la ciudadanía. Si España lograra sintonizar con esta nueva centralidad europea estaría poniendo en práctica las lecciones de estabilidad aprendidas durante la década que deja atrás. Y, de paso, consolidaría la confianza en sí misma. El reto mayor al que se enfrenta la democracia liberal en el siglo XXI. ●

En búsqueda de un nuevo Estado de bienestar

Luis Cornago Bonal

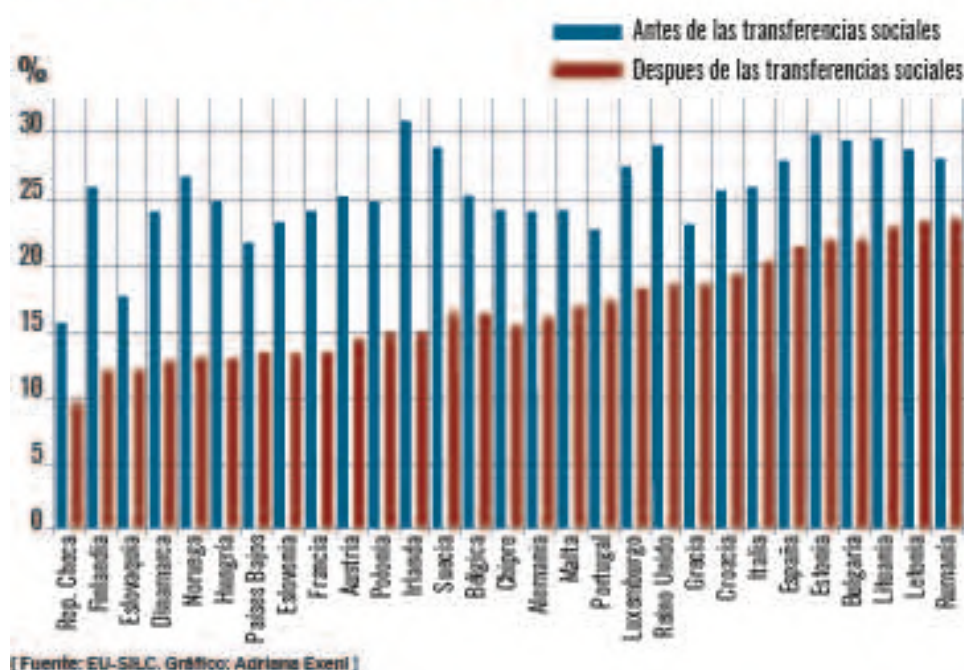
El mundo para el que se creó el Estado de bienestar ya no existe. Una ambiciosa agenda reformista requiere, primero, pensar sobre las alianzas políticas y sociales necesarias.

LA crisis económica causada por la pandemia vuelve a poner de relieve la función de los Estados de bienestar, así como los desafíos estructurales a los que se enfrentan desde hace años. Es probable que esta crisis se traduzca en un aumento de la desigualdad económica dentro de los países. En este contexto, los debates acerca de la modernización de los Estados de bienestar van a adquirir todavía más relevancia política. Recientemente, *Financial Times*, referencia del liberalismo, se mostraba favorable a establecer un nuevo contrato social.

Ante esta coyuntura, conviene recordar el papel imprescindible de los Estados de bienestar en el progreso económico, social y cultural de Europa a lo largo del siglo XX. Por otro lado, es importante desentrañar cuál era el estado de las políticas de bienestar en Europa antes de la llegada de la pandemia. Solo así seremos capaces de empezar a vislumbrar hacia dónde deberían ir las reformas y cuáles son los obstáculos políticos y económicos que pueden emerger en el camino.

Luis Cornago Bonal es analista de riesgo político en Teneo.

Respecto a su origen, el desarrollo de los Estados de bienestar es probablemente uno de los fenómenos políticos más innovadores de los úl-

Población en riesgo de pobreza (2018)

timos dos siglos. Su proceso de formación fue gradual. En la década de 1880, Alemania legisló en favor de los seguros de salud públicos y las pensiones. Así sucedió también en Francia, Italia, Dinamarca o Austria. Estos programas continuaron expandiéndose en los países más industrializados durante la primera mitad del siglo XX, en paralelo a la universalización del sufragio. El gasto social aumentó de forma sostenida: en la década de los cincuenta representaba entre el 10% y el 20% del PIB en algunos países.

El Estado de bienestar en Europa se desarrolló progresivamente en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Entre 1945 y 1975, tuvo lugar lo que se conoce como la “edad de oro” del Estado de bienestar. Además de la necesidad de reconstruir el continente después de dos guerras mundiales, otros factores favorecieron su desarrollo durante aquellas décadas. Por ejemplo, un crecimiento económico relativamente alto y sostenido, acompañado de un sector industrial que proporcionaba empleo y salarios estables a amplias capas de la población; la relativa homogeneidad de los trabajadores industriales hacía que sus demandas en cierta medida también lo fueran. Como explican Torben Iversen y David Soskice en su último libro, la economía fordista de aquellos años promovía fuertes complementariedades entre trabajadores cualificados y se-

micualificados, algo que se fue desvaneciendo a partir de los años setenta con la desindustrialización y el ascenso de las economías de servicios.

La existencia de una coalición amplia en favor de la provisión de servicios públicos contribuyó a su vez a legitimar la existencia de impuestos progresivos. Junto a la expansión del Estado de bienestar, los altos niveles de sindicalización y la coordinación salarial (la negociación colectiva solía tener lugar a nivel de industria o sector económico) en varios países favorecieron el descenso de la desigualdad.

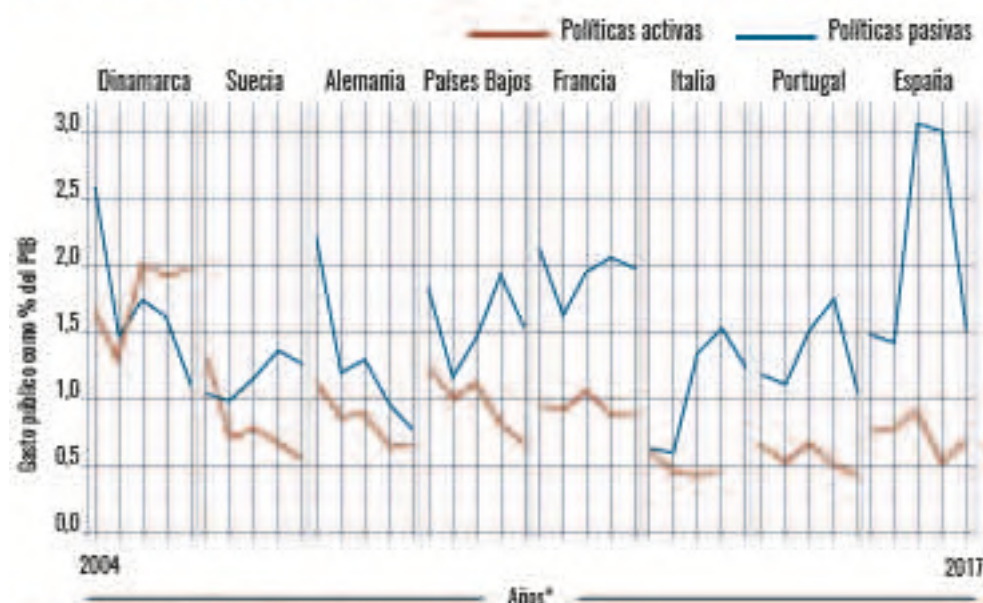
LOS DISTINTOS MUNDOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

A pesar de muchas tendencias comunes, dentro de Europa occidental existe una amplia variedad de trayectorias económicas, políticas e institucionales. El desarrollo del Estado de bienestar en los distintos países también se vio influido por estas divergencias. Hace 30 años, el sociólogo Gøsta Esping-Andersen introdujo su conocida tipología de Estados de bienestar, donde distinguía entre el liberal, el conservador-corporativista y el socialdemócrata. Cada modelo tiene una forma de entender la relación entre el Estado, la familia y el mercado, lo que se traduce en diferentes niveles de desmercantilización y estratificación social.

Según Esping-Andersen, en el modelo socialdemócrata, propio de los países escandinavos, las políticas sociales tienen una vocación universalista y el Estado se hace cargo en parte de los costes de la organización familiar. Esto último permitió que las mujeres se incorporaran al mercado laboral mucho antes que en otros países. De hecho, estos países mantienen las tasas de empleo femenino más altas del mundo. En este modelo, las clases medias están integradas en el Estado de bienestar y lo apoyan mayoritariamente.

En el modelo corporativista, propio de países como Alemania, Austria y Francia, las políticas de bienestar no cuestionan tanto las jerarquías sociales debido, entre otros factores, a la influencia de los partidos políticos democristianos. Es además menos universalista y selectivo que el socialdemócrata: el acceso a las prestaciones sociales depende en muchos casos de las contribuciones de los trabajadores. Por último, en el modelo liberal de países como Estados Unidos y Reino Unido, las prestaciones sociales son más limitadas y suelen estar focalizadas en los ciudadanos con menos recursos, mientras que las clases medias optan en mayor medida por seguros privados.

En su tipología original, Esping-Andersen no distinguió un modelo aparte para los países del sur de Europa, ya que estos comparten bastantes caracte-

Evolución del gasto en políticas de empleo (% PIB, 2004-17)

*El gráfico incluye datos para 2004, 2007, 2010, 2013 y 2017.

[Fuente: OCDE. Gráfico: Adriana Exeni]

rísticas con el modelo corporativista, sobre todo en lo que se refiere a su lógica contributiva. La dualidad del mercado laboral hace que muchas personas (en especial jóvenes, mujeres e inmigrantes) no puedan acceder a determinadas prestaciones. Como consecuencia, en el sur de Europa los individuos con rentas más altas tienden a recibir mayores transferencias que aquellos con rentas más modestas. España, por ejemplo, ha estado tradicionalmente a la cola de Europa en transferencias monetarias directas para las personas en situación de vulnerabilidad. Las transferencias sociales en los países del sur de Europa son menos exitosas a la hora de reducir el porcentaje de personas en riesgo de pobreza.

Los Estados de bienestar han evolucionado de manera sustancial desde que se desarrolló esta tipología. Hoy en la mayoría de países se encuentran características propias de distintos modelos. Pero el libro de Esping-Andersen es útil para entender la lógica política de los diferentes modelos, así como sus ambiciones y prioridades originales. Esta tipología ha sido refinada a lo largo de los años por otros científicos sociales. Diversos autores han destacado el papel de los sistemas electorales a la hora de facilitar determinadas coaliciones de gobierno en favor de un tipo u otro de Estado de bienestar. Por ejemplo, según

Philip Manow, el sistema electoral proporcional de los países nórdicos habría facilitado, en conjunción con las brechas sociales existentes durante aquellos años, la formación de coaliciones de gobierno entre socialdemócratas y partidos agrarios, una alianza clave en la construcción del tipo de Estado de bienestar que emergió. La misma lógica se podría aplicar al caso de los Estados de bienestar corporativistas, fruto de coaliciones entre partidos socialdemócratas y democristianos.

EL FIN DE LA ‘EDAD DE ORO’

EUROPA occidental ha vivido importantes transformaciones económicas, políticas y sociales en las últimas décadas, lo que ha supuesto también una evolución de los Estados de bienestar y los desafíos a los que se enfrentan. En la década de los setenta, la crisis del petróleo, la ralentización del crecimiento económico y el aumento del desempleo trajeron consigo el fin de la época dorada de los Estados de bienestar. Los niveles de sindicalización y coordinación salarial empezaron a descender, mientras aumentaban las diferencias de renta dentro de los países. La desindustrialización vino acompañada de la transición hacia la economía del conocimiento. Otros fenómenos estructurales se desarrollaron al mismo tiempo, como la “terciarización” de la estructura de empleo, la expansión de la educación superior y la feminización de la fuerza de trabajo.

Estas transformaciones, aunque repletas de elementos positivos, también trajeron consigo el aumento del empleo inestable para los trabajadores menos cualificados, a menudo con contratos temporales o a tiempo parcial, especialmente en el sector servicios. Como muestra el sociólogo Daniel Oesch, en 2000 el empleo en el sector servicios predominaba sobre el industrial en dos de tres países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La segmentación del mercado laboral entre *insiders* y *outsiders* se ha asentado en Europa a lo largo de las últimas décadas. Las personas con niveles educativos más bajos tienden a estar sobrerrepresentadas entre los *outsiders*, aunque esto varía mucho entre países; también hay grupos demográficos como jóvenes, mujeres o inmigrantes que suelen representar a una gran parte de estos trabajadores. En el sur de Europa es habitual encontrar jóvenes con un alto nivel educativo entre los *outsiders*. De hecho, algunos trabajos académicos han observado un patrón preocupante: en España, Francia y Alemania los Estados de bienestar refuerzan esta dualidad del mercado laboral en vez de reducirla.

En definitiva, el mundo para el que se crearon los Estados de bienestar ha dejado de existir. Los empleos ya no son estables para una parte importante de la población; las familia biparentales, con matrimonios estables, han dejado de ser la norma y se han popularizado otras formas de familia, como las monoparentales; la tasa de empleo de las mujeres ha aumentado; la disminución de la natalidad y el incremento de la esperanza de vida ha provocado el envejecimiento poblacional y el aumento estructural del gasto en algunas partidas sociales; la cuestión migratoria ha adquirido más relevancia en la competición política, y la derecha radical ha politizado los programas sociales con el objetivo de favorecer a los “nativos” sobre la población extranjera.

En las tres últimas décadas, algunos gobiernos han entendido la necesidad de adaptar los Estados de bienestar a esta nueva realidad que provoca la aparición de “nuevos riesgos sociales”. En Suecia, por ejemplo, la recesión económica de los años noventa desencadenó recortes en muchos programas sociales y, en algunas ocasiones, se endurecieron los requisitos para acceder a ellos. Pero, al mismo tiempo, se favoreció una reorientación de las políticas sociales; estas se empezaron a centrar más en proveer a los ciudadanos de cualificaciones y habilidades que mejorasen su posición en el mercado laboral, a través, por ejemplo, de las políticas activas de empleo. En Dinamarca se acometieron reformas laborales y políticas sociales en la misma dirección. Los daneses fueron flexibilizando su mercado laboral a la vez que reforzaban las políticas activas de empleo.

Estas son las denominadas políticas de “inversión social”. Su principal objetivo es dotar a los ciudadanos desde la infancia de los medios necesarios para que puedan desarrollarse de forma exitosa en el mercado laboral, con independencia de su origen socioeconómico. El término “inversión” hace referencia a la orientación futura de muchas de estas políticas (en educación e investigación; apoyo a la infancia y la conciliación; políticas activas de empleo), que tratan de compaginar el crecimiento económico con la inclusividad social. Por ejemplo, mejorar las cualificaciones de los trabajadores. En última instancia,

«Las políticas de inversión social tratan de dotar a los ciudadanos de los medios necesarios para que puedan desarrollarse con éxito laboralmente, con independencia de su origen socioeconómico»

el objetivo es que encuentren trabajos con mejores condiciones, que generen mayores retornos en impuestos y cotizaciones.

Las políticas de inversión social comparten muchos elementos con aquellas propuestas que se centran en la predistribución, un término acuñado por un politólogo de la Universidad de Yale, Jacob Hacker. No se trata solo de amortiguar las desigualdades generadas por el mercado (la idea clásica de redistribución), sino de hacer que el propio mercado produzca resultados más igualitarios.

Los expertos insisten en la necesidad de dedicar más recursos a este tipo de políticas para mejorar los niveles de igualdad. La Comisión Europea ha publicado informes sobre este asunto, aunque las políticas sociales todavía pertenecen al ámbito competencial de los Estados miembros. El 16 de julio de 2019, en su discurso inaugural, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, destacó la importancia de hacer realidad la Europa social comunitaria. Sin embargo, en el acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo el pasado julio [para el Fondo de Recuperación por la pandemia y el Marco Financiero Plurianual], las partidas para el programa InvestEU, que tiene entre otros objetivos apoyar el desarrollo de las políticas de inversión social y reactivación, fueron recortadas respecto a la propuesta oficial de la Comisión. Lo mismo sucedió con Horizon Europe, dedicado a investigación.

Por tanto, queda mucho camino por recorrer. En el ámbito laboral, las políticas pasivas de empleo (prestaciones por desempleo) son todavía las predominantes, con la excepción de Suecia y Dinamarca. Los compromisos de los gobiernos con los ciudadanos en ámbitos como las pensiones, que suponen cada vez un gasto mayor, y el aumento del desempleo durante la crisis económica dificultaron la reorientación de las políticas de bienestar. De hecho, el gasto en políticas activas de empleo como porcentaje del PIB ha disminuido ligeramente en los últimos años en varios países.

Políticamente, con la reorientación del Estado de bienestar no llueve a gusto de todos. Según investigaciones de la politóloga Silja Häusermann y otros coautores, los ciudadanos, según su nivel educativo y clase social, prefieren que los gobiernos prioricen unas políticas sociales sobre otras. Mientras que la clase obrera industrial apoyaría más las políticas tradicionales del Estado de bienestar, las nuevas clases medias son favorables a las políticas de inversión social. Esta lógica también se trasladaría a la escena política. Los votantes de los partidos verdes y liberales apuestan por priorizar las políticas de inversión social (los conservadores también, pero algo menos); al contrario, los votantes de la derecha radical (y, en menor medida, los de la izquierda

radical) prefieren políticas sociales tradicionales. Los votantes socialdemócratas, en cambio, parecen más reacios a posicionarse entre unas y otras.

Estos hallazgos sugieren que la politización de las futuras reformas del Estado de bienestar podría seguir parámetros distintos a los del pasado. Quizá el debate no sea tanto sobre si acabar con las políticas de bienestar o apoyarlas de manera incondicional, sino sobre cuáles son nuestras prioridades dentro de un Estado de bienestar con numerosas aristas y dimensiones. En la actualidad, la politización de estos debates es más evidente en los países del norte de Europa, donde existen Estados de bienestar más avanzados. Sin embargo, es posible que estas nuevas brechas se visibilicen más en otros países en los próximos años.

EL FUTURO TRAS LA PANDEMIA

UNA modernización ambiciosa e igualitaria de nuestros Estados de bienestar se enfrenta a distintos obstáculos. Desde el punto de vista económico, los niveles de recaudación de algunos países, entre los que se encuentra España, son insuficientes en términos comparados. En Europa, cada vez más voces insisten en la necesidad de aumentar la capacidad recaudatoria de los Estados a través de nuevos impuestos y una revisión de la fiscalidad de las grandes corporaciones que incluya los gigantes tecnológicos. Sin embargo, el previsible aumento de la deuda y el déficit en los próximos años llevará a los gobiernos a enfrentarse a dilemas complejos. El retorno de los años de austeridad parece improbable hoy día, lo que no implica, sin embargo, que los gobiernos estén libres de restricciones presupuestarias y decisiones difíciles.

Desde el punto de vista político, los cambios estructurales de las últimas décadas han supuesto una mayor heterogeneidad de los intereses y necesidades de los votantes. Ello ha dificultado la construcción de coaliciones a favor del Estado de bienestar. Además, el realineamiento electoral ha transformado en muchas ocasiones a los votantes de los partidos. Como hemos visto, diferentes grupos sociales tienen ideas distintas sobre la dirección a seguir de estas reformas.

Estudios recientes muestran que las personas con menor nivel educativo son más reacias a priorizar las políticas de inversión social. A los partidos socialdemócratas, por ejemplo, les resulta más complicado reconciliar los intereses de su coalición electoral, formada por nuevas clases medias y una parte (empequeñecida) de la clase obrera tradicional. En este contexto, no es de ex-

trañar que los partidos duden sobre la dirección en la que deben avanzar las reformas. Pero la construcción de lazos de solidaridad entre grupos sociales distintos es un elemento imprescindible para el sostenimiento de los Estados de bienestar. Es importante que aquellos con una agenda reformista ambiciosa para el Estado de bienestar piensen cuanto antes en las coaliciones políticas necesarias para llevarla a cabo.

En países como España, los altos niveles de desconfianza hacia las instituciones pueden perjudicar la viabilidad de estas reformas, ya que los ciudadanos podrían ser más reacios a delegar en el Estado la capacidad para ejecutar estas políticas. Por otro lado, el apoyo mayoritario a la reciente aprobación del ingreso mínimo vital concede motivos para el optimismo; este puede llevar a pensar que la crisis de la pandemia servirá para recuperar esa solidaridad entre los distintos grupos sociales que se ha resquebrajado en las últimas décadas. Otra posibilidad, menos halagüeña, es que el empobrecimiento de las clases más bajas durante esta nueva crisis dificulte todavía más la solidaridad de las clases medias con aquellos ciudadanos que se queden atrás.

En definitiva, los Estados de bienestar deben desempeñar un papel crucial y evitar por todos los medios que las desigualdades aumenten durante la crisis económica actual. Un mayor énfasis en las políticas de inversión social, o en la redistribución, no debería ir en detrimento de las políticas tradicionales del Estado de bienestar, aunque debemos revisar sus aspectos más regresivos. En sociedades complejas y diversas hay que aspirar a compatibilizar las necesidades e intereses de los distintos grupos de trabajadores y generaciones.

La historia nos enseña que las crisis económicas abren ventanas de oportunidad para llevar a cabo reformas de calado. Quizá la puesta en marcha de un impulso reformista en torno al Estado de bienestar sea hoy políticamente más viable que a principios de año. Pero los obstáculos no son menores y necesitamos, más que nunca, luces largas. ●

La UE, ¿juguete o actor geopolítico?

Peter Hefele

Europa no está condenada a ver el partido entre grandes potencias desde la banda. Para ello habrá de afrontar dilemas como su relación con China, explotando su pluralidad de recursos y las alianzas con países afines del Indo-Pacífico.

TRAS el fin de su dominio colonial en Asia en la década de los sesenta, las potencias europeas se retiraron en gran medida de la región de Asia-Pacífico como actores políticos. En cambio, los lazos económicos no han dejado de aumentar en el transcurso de las distintas oleadas de globalización, un desarrollo impulsado en gran medida por la vinculación de los mercados europeos y asiáticos. Sin embargo, desde el punto de vista de la estrategia política, estas relaciones han permanecido “desnutridas”. No fue hasta la década de los 2000 cuando el indiscutible ascenso de China provocó cambios evidentes y masivos no solo en Asia y el Pacífico, sino en toda la tectónica de poder mundial dominada hasta entonces por Occidente.

Hoy día nos encontramos en un “momento de eje geopolítico”. Muchos Estados miembros de la Unión Europea y la propia organización han iniciado un profundo proceso de revisión de las (auto)percepciones, acelerado en los últimos cinco años. Las limitaciones tradicionales –por las razones que sean– que impedían un compromiso activo en el exterior han caído, por ejemplo en las operaciones militares en el Indo-Pacífico. Pero el debate sobre el autocon-

Peter Hefele es director de Asia-Pacífico en la Konrad-Adenauer-Stiftung.



Xi Jinping, Charles Michel, Angela Merkel y Ursula von der Leyen durante la reunión Unión Europea-China (videoconferencia, 14 de septiembre de 2020). GETTY

cepto político de la UE, sus objetivos y herramientas, continúa. En comparación con otras potencias, la Unión y sus Estados miembros han tardado bastante tiempo en ajustar sus conceptos de política exterior. En los próximos años veremos si dichos ajustes son adecuados y están fundamentados.

Los últimos documentos de estrategia de política exterior y las directrices sobre el Indo-Pacífico de varios países europeos y del Consejo Europeo son una clara expresión de esta nueva perspectiva, reflejando la nueva afirmación de Europa de actuar como socio global y actor estratégico. Esta reivindicación de una voz en los “asuntos asiáticos” no se define en términos solo geográficos –la región comprendería desde el Cuerno de África hasta las islas Kuriles en el Pacífico nororiental–, sino que el concepto también integra de forma consciente cuestiones globales como el cambio climático y, por tanto, va más allá de los conceptos tradicionales definidos territorialmente.

Sin embargo, la realización de esta demanda de actuar sigue ligada a la actual columna vertebral estratégica de la seguridad europea: la asociación con Estados Unidos. Con la administración de Joe Biden han aumentado las esperanzas de una reactivación del eje transatlántico, aunque se han visto muy

mergadas por las decisiones unilaterales de Washington, como la retirada de Afganistán o el pacto de defensa entre Australia, Reino Unido y EEUU (AUKUS, en inglés).

El teatro del Pacífico se ha convertido en la máxima prioridad para EEUU, ya que allí se decidirá en gran medida una competencia sistémica entre la gran potencia tradicional y la emergente, entre la *pax americana* y la *pax sinica*. El resultado y la gestión de este conflicto conformarán el carácter del sistema mundial en las próximas décadas. La cuestión decisiva es si, más allá de un posible orden conflictivo bipolar, otros actores seguirán ejerciendo influencia (moderadora) y salvaguardando con eficacia sus intereses. No es solo la UE la que se enfrenta a este reto. Los Estados de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, en inglés) también viven el mismo dilema y se ven aún más afectados por el conflicto chino-estadounidense debido a su situación geográfica e interdependencia económica.

EL DILEMA DE EUROPA

PARA la UE, las posibles consecuencias de un conflicto de este tipo serían más indirectas, sobre todo económicas, pero no por ello menos graves. Debido a su débil posición político-militar en la región del Indo-Pacífico, apenas podrá intervenir a nivel militar en ningún conflicto en un futuro próximo. En el mejor de los casos, podrá apoyar a sus socios de la región. Sin embargo, muchos países europeos, en primer lugar Alemania, tienen que reconocer que su anterior y exitoso modelo de relaciones exteriores, basado en el comercio, ha llegado a su fin.

Es necesario un ajuste del paradigma de la política exterior y de seguridad de la UE, que incluya un análisis de riesgos real y atribuya mayor peso a las dimensiones políticas del intercambio económico. Las condiciones cambiantes y las crecientes aspiraciones obligan a la UE a reinventarse de forma casi revolucionaria como actor de la política exterior y a formular una nueva “ecuación entre política y economía”. En los últimos años ya se han dado los primeros pasos para mejorar la coordinación política interdepartamental de la Unión, pero hay que ser más ambiciosos. El instrumento más potente es la política comercial “comunitarizada”, donde existe un amplio consenso entre los Estados miembros y un conjunto de instrumentos eficaces en manos de la Comisión Europea.

En otros ámbitos políticos, como la política exterior, de seguridad y de defensa común, la realidad no está a la altura de las expectativas y las necesi-

dades, y es poco probable que se consiga dentro del actual marco constitucional de la Unión. Por tanto, serán aún más importantes las nuevas formas de actuación, como las alianzas flexibles centradas en asuntos específicos, dentro de la UE y con socios externos.

El éxito de estas nuevas formas de actuación se pondrá de manifiesto en primer lugar al tratar con la República Popular China, la prueba de fuego para el posicionamiento de la política exterior de la UE.

Aquí es donde la presión para actuar es mayor dentro de la Unión, debido a las crecientes expectativas por parte de los socios transatlánticos y del Pacífico.

A pesar de algunos episodios negativos, China no ha conseguido hasta el momento dividir la Unión (*divide et impera*), desplazando al continente al papel de socio menor o, al menos, forzando a los europeos a una equidistancia respecto de EEUU.

Con su nueva “santa trinidad” de “socio, competidor y rival sistémico”, la UE pretende una estrategia flexible hacia China (y potencialmente hacia otros regímenes autocráticos). Pero si se examina con detenimiento, este enfoque tiene una grave debilidad inherente. Se basa en la suposición –¿o esperanza?– de que estas tres formas de interacción son básicamente opciones iguales que la UE podrá elegir por sí misma. En este concepto sigue resonando la ilusión a largo plazo de que los ámbitos políticos, como la seguridad y la política económica, puedan tratarse por separado, cada uno con instrumentos y filosofías específicas, y no vincularse entre sí. Pero la lógica y la experiencia demuestran que en el trato con China (y también con Rusia) esto nunca fue así, y nunca lo será.

Enfrentada a un enfoque totalitario de la política como el que aplica el sistema comunista chino, la UE no tendrá esa opción. Además, la Unión ni siquiera tiene los medios para “definir” sustancialmente a qué juego se juega u obligar a la otra parte a comportarse según las normas europeas. Uno tiene la impresión de que esta “fórmula salomónica” es más bien un intento de ocultar, dejar de lado o incluso apartar los dilemas y las decisiones inconvenientes. Sin embargo, esto no sucederá. Hay demasiados factores que más bien acelerarán una dinámica creciente de rivalidad entre sistemas. Será apasionante observar, en particular, qué cambios se producirán en las políticas na-

«Enfrentada a un enfoque totalitario de la política como el chino, la UE no tendrá la opción de tratar al país como ‘socio, competidor y rival sistémico’ al mismo tiempo»

cionales de Alemania y Francia sobre China, tras las elecciones en estas dos grandes naciones europeas. La experiencia del AUKUS debería tomarse como una clara advertencia de los enfrentamientos que se avecinan incluso dentro de la comunidad occidental.

CONVERTIRSE EN UN JUGADOR DE MEDIO CAMPO

ESTE panorama puede parecer muy sombrío. Pero Europa no está condenada a ver el partido desde la línea de banda geopolítica. Como bien saben las tácticas del fútbol moderno, el centro del campo tiene la labor más importante en cualquier juego exitoso, combinando el comportamiento ofensivo y defensivo, la versatilidad y la resistencia a la presión, y preparando el espacio para los contraataques. ¿Está la política europea dispuesta a adoptar estas tácticas?

A pesar de todas las carencias conceptuales e institucionales, la Unión ya experimenta un notable proceso de maduración en sus relaciones exteriores. En las siguientes páginas se describen con más detalle los retos para Europa y las mejores respuestas de la Unión en sus relaciones con la región del Indo-Pacífico. Se han elegido como dimensiones principales la economía, la seguridad y la cultura.

– **Economía.** En los próximos cinco años, la región del Indo-Pacífico competirá con fuerza con Europa en los principales indicadores económicos, como el crecimiento relativo de la renta per cápita, la integración comercial o la innovación. Los procesos de integración siguen siendo deplorablemente lentos pero constantes, en parte impulsados por la rueda económica de China, en parte por los acuerdos de libre comercio como el más reciente de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, en inglés). También es cierto que Europa ha logrado firmar acuerdos de libre comercio con los principales socios económicos del Indo-Pacífico (Japón, Singapur, Corea del Sur), implementando ambiciosos objetivos en las relaciones comerciales, como los derechos laborales y las normas medioambientales. Pero estos logros se ven amenazados por la reducción de los estándares de los acuerdos comerciales (“carrera hacia abajo”) para dar prioridad a un crecimiento no sostenible en la búsqueda de una rápida recuperación después del Covid-19, o por una nueva ola de proteccionismo, no solo en el caso de China. Por tanto, la diversificación debe ocupar un lugar destacado en cualquier estrategia económica europea hacia la región para evitar dependencias unilaterales y aprovechar las alternativas emergentes al mercado y las capacidades de producción chinas.

La UE ha sido tradicionalmente pionera en el establecimiento de objetivos ambiciosos, así como en la promoción de la cooperación global en materia de políticas medioambientales para fomentar el desarrollo sostenible dentro de Europa y a nivel mundial. El anuncio de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, del Pacto Verde Europeo en diciembre de 2019 fue una clara afirmación en línea con el compromiso de la UE con su agenda climática. También ha supuesto una importante contribución a la idea de “gran transformación” hacia modelos económicos más sostenibles e inclusivos. Aunque se centra en la normativa interna y los incentivos económicos para los Estados miembros, hasta ahora la UE no ha debatido lo suficiente su impacto en las relaciones exteriores del bloque. Si este programa tiene éxito, no solo apoyará y reforzará el papel de la Unión como potencia normativa en materia de desarrollo sostenible mediante la configuración de marcos multilaterales. También fortalecerá la posición global de la UE como líder mundial en economía circular e innovación tecnológica verde.

«Las ambiciosas metas climáticas de la UE solo pueden lograrse redefiniendo los patrones de intercambio con las principales economías de Asia»

En un futuro previsible, las economías nacionales de la región de Asia y el Pacífico continuarán entre las más dinámicas del mundo. Hoy experimentan sus propias e importantes transformaciones. Varios países de la región (China, Japón, Corea del Sur y Singapur) han anunciado objetivos de neutralidad de carbono y trazado estrategias de transformación verdes. Estos países se encuentran en diferentes etapas de su proceso de transición ecológica. Sin embargo, representan más del 50% de la población y la superficie de la región y lideran su crecimiento económico. A pesar de seguir siendo el mayor mercado común, está claro que los ambiciosos objetivos de la UE en materia climática solo pueden alcanzarse redefiniendo los patrones de intercambio con las principales economías de Asia.

Los recientes enfrentamientos entre EEUU y China han demostrado con claridad que el intercambio económico está cada vez más y más entrelazado con la seguridad nacional. Solo ahora se ha iniciado este debate entre los responsables políticos y empresariales europeos, mientras que EEUU, China y también Japón ya han integrado este cambio de paradigma en sus estrategias de seguridad nacional. Cualquier conflicto militar afectaría enormemente a las econo-

mías europeas, de forma muy parecida a como lo haría con los países de la ASEAN. Ambas regiones comparten los mismos intereses y, por tanto, tienen que comprometerse de forma más activa en la prevención de conflictos y en la moderación, de acuerdo con un orden internacional basado en normas.

– **Seguridad.** Asia está llena de puntos conflictivos en materia de seguridad, desde la península de Corea hasta el golfo de Adén, pasando por el mar de China Meridional. Aparte del compromiso a largo plazo, ahora fallido, en Afganistán y algunas operaciones contra la piratería, el compromiso militar de las potencias europeas en el Indo-Pacífico se ha limitado a la protección de los territorios de ultramar por parte de Francia y Reino Unido. El importante ascenso militar de China y sus asertivas reivindicaciones territoriales han servido de llamada de atención para recalibrar la política de seguridad europea. Un cambio hacia una política exterior y de seguridad más realista no significa necesariamente compromisos militares a gran escala y a largo plazo en la región. Tanto desde el punto de vista de las expectativas externas como de las opciones realistas, resulta mucho más plausible una nueva división del trabajo dentro de la OTAN, por ejemplo compartiendo las cargas de la defensa regional o desarrollando capacidades específicas. Pero todavía caben muchas alternativas para mejorar la cooperación en materia de seguridad con Asia; solo hay que ampliar las plataformas y programas de intercambio ya existentes: empezando por el desarrollo de una comprensión común de los hilos de los conflictos modernos, en los que la guerra convencional es solo una dimensión. Las agresiones híbridas y no convencionales en la era digital pueden destruir el entramado de las sociedades modernas de múltiples maneras. Reunir y compartir información de inteligencia, desarrollar proyectos conjuntos de la industria de la defensa y realizar maniobras comunes crearán confianza entre Europa y los países asiáticos con ideas afines.

– **Cultura y medios de comunicación.** Europa siempre ha estado orgullosa de su poder blando. Pero también es cierto que probablemente ha confiado demasiado y durante mucho tiempo en él. La apuesta por su patrimonio cultural, ético, científico y su atractivo mundial ha hecho quizá a los europeos complacientes, descuidando la construcción de un poder duro en un entorno geopolítico cada vez más adverso. Esto no significa que Europa deba abandonar sus ricas fuentes de poder blando, sino todo lo contrario: los esfuerzos para crear y difundir otras narrativas por parte de los competidores sistémicos demuestran lo poderosas que siguen siendo estas contribuciones a la humanidad. Sin embargo, es muy necesaria una reflexión crítica sobre el enfoque actual de la “diplomacia cultural”, sus amenazas y necesidades de ajuste. La

cultura, en este sentido, comprende una amplia gama de actividades que van desde el intercambio académico hasta la promoción de valores sociales. Los medios de comunicación, como guardianes de la información, son claves en este sentido.

Las sociedades europeas todavía representan el ideal de sociedades abiertas. Esto se refleja en sus múltiples actividades en el extranjero. En Asia, en cambio, los espacios de libertad e intercambio se están reduciendo de forma drástica, amenazando a lo largo de la última década la presencia y las actividades de las instituciones europeas en universidades, instituciones culturales y medios de comunicación. Europa sigue siendo un caldo de cultivo único y un banco de pruebas para diferentes conceptos de futuro. Esto explica que sea considerada –junto a EEUU– punto de referencia y lugar de anhelo para los talentos de todo el mundo. El potencial europeo se queda corto, con frecuencia, debido a operaciones descoordinadas y contradictorias sobre el terreno en el extranjero. A menudo prevalece el nacionalismo, reflejado en innumerables relaciones bilaterales y multilaterales, que incluso a nivel nacional carecen de una comprensión común del propósito, también político, de dichas actividades.

A pesar de que existan instituciones europeas, en muchas ocasiones crean más confusión que coherencia en la promoción de Europa. En cuanto a la libertad científica, protegida constitucionalmente por buenas razones, ha quedado claro que la reciprocidad en el acceso al conocimiento y la protección de los derechos de propiedad intelectual son elementos decisivos en cualquier forma de cooperación. Europa sigue subestimando la importancia de la creación de conocimiento para su riqueza futura. Dependemos de un estrecho intercambio con nuestros socios en el extranjero, en particular con las dinámicas naciones de Asia. Para mantener esto necesitamos apertura y múltiples canales de comunicación.

Pero esta apertura es también un punto de entrada para los ataques de regímenes autoritarios, sobre todo de Asia, que explotan las brechas y disputas existentes dentro de las sociedades europeas para sus objetivos políticos, multiplicados por los efectos a veces perjudiciales de las redes sociales. Las agencias nacionales y europeas han dado los primeros pasos en la concienciación

«Europa sigue subestimando la importancia de la creación de conocimiento para su riqueza futura»

y el control sistemático de estas actividades, y deben seguir desarrollándose en cooperación con las empresas privadas. Europa tiene que estar a la altura de este desafío si no quiere renunciar a lo que defiende: la libertad de expresión y la creencia de que no hay una verdad absoluta, al menos en los asuntos seculares. Primero debe luchar y mantener estos valores en sus propias sociedades, ya que las amenazas más graves a este modelo de sociedad vienen de dentro, no de fuera, por mucho que algunos afirmen la superioridad de los “valores asiáticos” o de las reglas teocráticas.

La mejor manera de hacer frente a estos retos caleidoscópicos es utilizar lo que constituye la ventaja comparativa única de Europa: su pluralidad de recursos y enfoques por parte de una multitud de Estados miembros y sociedades unidas por un consenso de valores. Es un error generalizado suponer que una mayor homogeneización conducirá a una voz más fuerte de Europa en el escenario geopolítico. Lo que se necesita es más bien una revisión exhaustiva de las contribuciones específicas de cada Estado miembro, una mayor conciencia de la situación general y una mayor voluntad de “recuperar el control” de su propio destino.

Ya está surgiendo una “geometría variable” de miembros de la UE dispuestos a actuar y comprometerse con los socios externos, para escapar del círculo vicioso del mínimo común denominador en las decisiones comunitarias. Esto se aplica no solo a la estrecha alianza con Reino Unido, antiguo miembro de la UE y socio de la OTAN, sino también, más que nunca, a las alianzas con las naciones asociadas en el Pacífico. ●

Una ampliación complicada y costosa

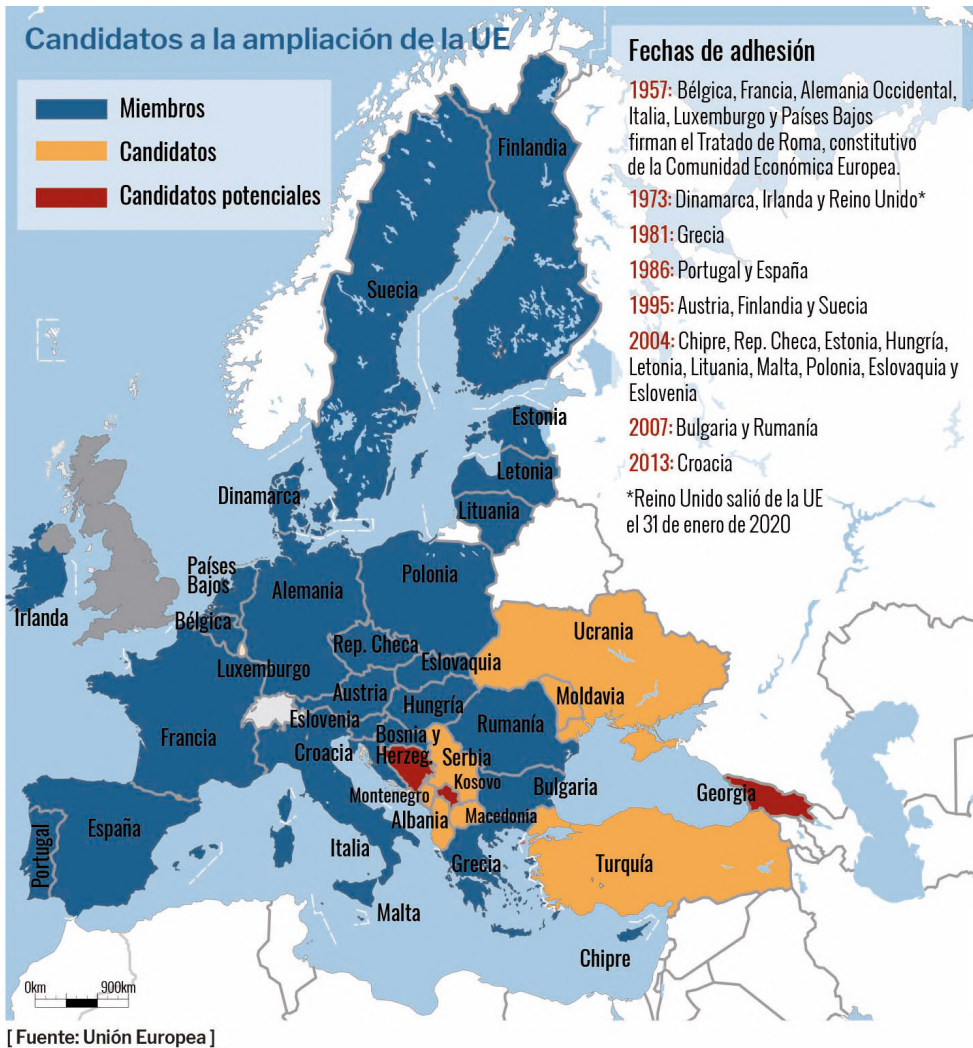
Barbara Lippert

La Unión Europea es un proyecto político único, complejo y experimental. Su próxima ampliación podría suponer un punto de ruptura predeterminado que terminará exigiendo la aprobación de un nuevo orden constitucional.

LA guerra de Rusia contra Ucrania ha llevado a los Veintisiete a conceder rápidamente a Kiev el estatuto de candidato a la Unión Europea, incluso, en opinión de los críticos, de forma precipitada. Por ahora, sin embargo, la preparación de las negociaciones de adhesión solo puede ser una preocupación secundaria. La guerra, con su incierto desenlace, es el centro de atención. Para la UE, esto significa apoyar a Ucrania tanto militar como financieramente y cooperar en la coordinación de la ayuda internacional para la reconstrucción. En este contexto, cabe esperar que la UE no se limite a seguir el guion habitual de la ampliación en sus relaciones con Ucrania. Por el contrario, debería coordinar tres marcos de actuación: las futuras negociaciones de adhesión, el actual proceso de asociación y los posibles nuevos formatos, como una comunidad política europea o un espacio político y económico europeo.

Barbara Lippert es directora de Investigación del German Institute for International and Security Affairs (SWP, con sede en Berlín) y miembro de su Consejo Ejecutivo.

En su histórica cumbre de Bruselas de junio de 2022, el Consejo Europeo decidió abrir la perspectiva de adhesión a la UE al “trío asociado” de Ucrania.



nia, Moldavia y Georgia. Esto significaba abandonar su anterior consenso de 2006 sobre la ampliación.

Con su decisión, Bruselas renunció a la consolidación, que definió como la restricción de cualquier promesa de futura adhesión a los seis países de los Balcanes Occidentales más Turquía. De este modo, la UE rebasó también el ámbito de ampliación de los años noventa con el programa de ayuda PHARE a los países del este de Europa Central y Suroriental. De los Estados postsoviéticos, solo los tres países bálticos se incluyeron en el programa, así como en la doble

ampliación de la OTAN y la UE años más tarde. Una de las razones fue que la mayoría de los gobiernos occidentales nunca había reconocido oficialmente la anexión de Estonia, Letonia y Lituania por Moscú en 1940-41, ni siquiera durante la guerra fría. Ahora, el compromiso de la UE con el trío asociado se asemeja al adoptado con los Balcanes Occidentales en su declaración política de Salónica

en 2003. Si juzgamos a la UE al pie de la letra, se encamina a tener más de 37 miembros, lo que “cambiará la faz de Europa para siempre”, tal como ha dicho el canciller alemán, Olaf Scholz.

«Según Eurobarómetro, la opinión en Balcanes Occidentales sigue siendo de confianza en la UE, aunque el descontento es creciente debido a la paralización del proceso de adhesión»

Sin embargo, la UE pretende adherirse al segundo componente del consenso sobre la ampliación: la condicionalidad estricta. Así pues, los nuevos miembros seguirán sujetos a los Criterios de Copenhague, así como a la obligación de adoptar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la legislación primaria y derivada de la UE en su totalidad en el momento de la adhesión. Los Veintisiete tampoco están dispuestos a reconsiderar el cuarto criterio, es decir la capacidad de la UE para absorber nuevos miembros. En su dictamen sobre las solicitudes de adhesión, la Comisión Europea aborda sucintamente este punto en una sola frase, afirmando que evaluará más adelante el impacto de las adhesiones en las políticas de la Unión. En 1997, antes de la primera ampliación hacia el Este, la Comisión había elaborado la “Agenda

2000: por una Unión más amplia y más fuerte”. Hoy, no hay tiempo suficiente –y probablemente tampoco liderazgo político– para llevar a cabo un análisis multidimensional. Las declaraciones oficiales de los gobiernos sobre el Consejo Europeo de junio de 2022 mostraron las diferencias habituales, generadas por la tensión entre ampliación y reformas (o la capacidad de absorción de la UE). Este discurso acompañará también las siguientes fases del proceso de ampliación.

El tercer factor del proceso se refiere a la comunicación con los ciudadanos europeos y de los países candidatos. La guerra ha llevado a la mayoría de los ciudadanos de la UE a apoyar una admisión más rápida de los nuevos miembros. Los índices de aprobación de la ampliación siguen por debajo de la media de la UE (58%) en los países tradicionalmente más escépticos, como Austria (45%), Países Bajos (46%), Francia (47%) y Alemania (53%), pero en Dinamarca, por ejemplo, se ha superado (62%). Sin embargo, cualquier repercusión de la guerra en el bienes-

tar europeo, combinada con la subida de la inflación, podría provocar más escepticismo entre los ciudadanos. Por su parte, el apoyo a la adhesión en los países del trío asociado es muy alto. En Ucrania, por ejemplo, ha alcanzado niveles récord.

Las encuestas de Eurobarómetro muestran que la opinión en los Balcanes Occidentales sigue siendo positiva en cuanto a la confianza en la UE y su imagen, a pesar de que desde hace algún tiempo el descontento es creciente debido a la paralización del proceso de adhesión. En muchos países, son sobre todo los gobiernos y las élites políticas quienes declaran que la promesa de adhesión no es fiable, y que la propia UE no es creíble. Esto puede ensombrece las futuras negociaciones con los países del trío asociado.

NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN: RUTINAS Y REFORMAS

AUNQUE la decisión de junio de 2022 impulsó a los Veintisiete, en el Consejo de diciembre demostraron que son ellos quienes marcan el ritmo, calendario y modalidades del proceso de ampliación. Cabe esperar que la UE adapte el asunto debido a ciertas especificidades e implicaciones de la guerra, pero no que cambie fundamentalmente su metodología.

En su decisión de Bruselas, el Consejo reconoce las perspectivas europeas de Ucrania, Moldavia y Georgia, y considera que su futuro está dentro de la UE. Esto se corresponde en gran medida con la anterior fórmula de Salónica. Ucrania y Moldavia también han obtenido el estatuto de candidatos a la adhesión.

El Consejo se pronunciará sobre nuevas medidas en cuanto Kiev haya dado los siete pasos y Chişinău los nueve enumerados por la Comisión en sus dictámenes. Estos se refieren sobre todo a los requisitos específicos relativos al Estado de Derecho, la independencia del poder judicial, la lucha contra la corrupción y la protección de las minorías. Estos requisitos forman parte en su mayoría del grupo Fundamentos, que contiene los capítulos del acervo comunitario que deben abrirse primero y cerrarse después durante las negociaciones de adhesión. El Consejo ha prometido conceder a Georgia el estatuto de país candidato en cuanto haya cumplido 12 “prioridades”. Las razones de esta divergencia son, entre otras, la paralización de las reformas, la polarización política y el gobierno ineficaz.

El Consejo sigue así las Recomendaciones de la Comisión expresadas en los dictámenes sobre las solicitudes de adhesión. Estos dictámenes contienen evaluaciones generales o aproximadas de la situación en los tres países en relación con los Criterios de Copenhague. En el caso de Ucrania, aunque los efectos de la guerra y sus consecuencias son aún imprevisibles, el punto de referencia es el periodo anterior a la guerra.

Grupos y capítulos de negociación de la ampliación (I)

Fundamentales	Mercado interior	Competitividad y crecimiento inclusivo
23. Derechos fundamentales y poder judicial 24. Justicia, libertad & seguridad 5. Contratación pública 18. Estadísticas 32. Control financiero	1. Libre circulación mercancías 2. Libre circulación trabajadores 3. Derecho de establecimiento y libertad prestación servicios 4. Libre circulación capitales 6. Derecho mercantil 7. Ley de propiedad intelectual 8. Política de competencia 9. Servicios financieros 28. Protección al consumidor y la salud	10. Sociedad de la información y medios de comunicación 16. Fiscalidad 17. Política económica y monetaria 19. Política social y de empleo 20. Política empresarial e industrial 25. Ciencia e investigación 26. Educación y cultura 29. Unión aduanera

Fuente: Unión Europea, 2022.

La Comisión ha emitido un veredicto muy ajustado sobre la madurez política de los países como candidatos. Ucrania está “muy avanzada”, Moldavia tiene una “base sólida” y Georgia una “base” en el objetivo la estabilidad. En el pasado, el Consejo aceptó el estatuto de candidato y la apertura de negociaciones de adhesión incluso en los casos en que la política solo se cumplía “suficientemente” (Turquía y Serbia). El hecho de que las negociaciones hayan durado 10 años o más reduce el umbral de riesgo de cambio de gobierno de los Estados miembros y relativiza la responsabilidad de cada gobierno. En otros casos, la Comisión también ha considerado que no se cumplían suficientemente los criterios políticos para iniciar negociaciones, por ejemplo en su dictamen de 2019 sobre Bosnia y Herzegovina. Sin embargo, esta cuestión aún no figuraba en el orden del día del trío asociado.

Tanto en Ucrania como en Moldavia y Georgia, el poder estructural y la oligarquía son un obstáculo para el funcionamiento de la economía de mercado. Lo mismo ocurre con la falta de sistemas judiciales independientes y eficaces, incluidas las autoridades de enjuiciamiento penal, que puedan actuar contra la corrupción generalizada incluso en los círculos más altos, o contra la delincuencia organizada. La inversión extranjera es mínima debido a estos déficit e incertidumbres. La Comisión constató que la trayectoria macroeconómica de Ucrania era sólida y notablemente resistente, y que Moldavia mostraba un sólido grado y Georgia un alto grado de estabilidad macroeconómica. Asimismo, abordó de forma bastante superficial la cuestión de en qué medida los tres países ya se habían aproximado al acervo comunitario. Sin embargo, puede tener en cuenta las hojas de ruta para la aplicación de los Acuerdos de Asociación, que ya cubren partes sustanciales del acervo. No obstante, las negociaciones

Grupos y capítulos de negociación de la ampliación (II)

Agenda verde & conectividad sostenible	Recursos, agricultura y cohesión	Relaciones exteriores
14. Política de transporte 15. Energía 21. Redes transeuropeas 27. Cambio climático y medio ambiente	11. Agricultura y desarrollo rural 12. Seguridad alimentaria, políticas veterinaria & fitosanitaria 13. Pesca 22. Política regional, coordinación de instrumentos estructurales 33. Disposiciones financieras y presupuestarias	30. Relaciones exteriores 31. Política de seguridad y defensa

Fuente: Unión Europea, 2022.

seguirán su propia lógica. Comprenderán 33 capítulos divididos en seis grupos de acuerdo con la nueva metodología, introducida en 2020.

Para su decisión, la Comisión no profundiza en el grado de adopción del acervo, sino que elige ejemplos y enumera potencialidades, avances y déficit. No obstante, realiza valoraciones globales que, como se ha dicho, son muy variadas y van desde “globalmente satisfactorio” (Ucrania) a “satisfactorio” (Moldavia) y “globalmente positivo” (Georgia).

Es probable que el año próximo, como pronto, el Consejo evalúe hasta qué punto los tres países han cumplido los pasos o prioridades requeridos. También deberá pronunciarse sobre las condiciones previas específicas que aún deben cumplirse en estos países antes de recomendar la apertura de negociaciones. Pero, sobre todo, es clave el voto del Consejo Europeo, que se reserva el derecho a tomar este tipo de decisiones sobre la dirección. Esto da a las autoridades de la UE margen de maniobra para actuar según avance la guerra, la situación geopolítica general y la política interna de los tres países.

A propuesta de la Comisión, el Consejo decidirá un marco de negociación distinto para cada negociación de adhesión. Este marco muestra que la superioridad a lo largo del proceso recaerá en los Estados miembros y que las reuniones de adhesión con los candidatos son en esencia conferencias intergubernamentales, incluso aunque, desde el punto de vista operativo, la pelota está en el tejado de la Comisión. Esto le otorga al Consejo un papel clave. Ya ha quedado clara su influencia sobre la rapidez con que los países del trío asociado se incorporan a la política de ampliación de la UE. Comisión y Parlamento Europeo son, desde hace tiempo, decididamente favorables a la ampliación.

En el marco de la negociación, los principios suelen establecerse en primer lugar. Se trata, sobre todo, de las disposiciones del Derecho primario de la UE y

los criterios de adhesión; el recurso a las conclusiones del Consejo Europeo con sus exigencias o expectativas respecto al candidato; las normas para las negociaciones en curso; y las referencias a procesos paralelos a las negociaciones (por ejemplo, entre la UE y las sociedades civiles del país). Otras estipulaciones se refieren al fondo de las negociaciones. Por ejemplo, la UE puede establecer sus intereses en relación con las condiciones y la duración de las normas de transición, lo que tradicionalmente ha significado la libre circulación de personas y la integración gradual en la costosa Política Agrícola Común y la Política de Cohesión. En el pasado, la UE utilizó su ventajosa posición negociadora para señalar que protegería sus intereses y que la otra parte debía prepararse para unos acuerdos de transición (largos). En este contexto, no es previsible que los Estados miembros declaren que van a suspender sus disputas bilaterales con los países candidatos en el marco de las negociaciones de adhesión. Sin embargo, es importante que el Consejo considere explícitamente esta práctica no cooperativa como un comportamiento que perjudica a la Unión.

El marco de negociación es, por tanto, un documento político que los Estados miembros utilizan para acordar qué negociar y cómo. Al mismo tiempo, pueden fijar algunas bases políticas. Por ejemplo, pueden crear vínculos con el proceso de asociación paralelo y con nuevos formatos, como una Comunidad Política Europea. Ambos pueden utilizarse para la admisión gradual en la UE, ya sea en el sentido de una integración por debajo del umbral de adhesión o un estatuto especial totalmente nuevo de adhesión parcial dentro de la UE.

PROCESO DE ASOCIACIÓN Y APOYO

LOS Acuerdos de Asociación con los países del trío asociado están más dirigidos hacia la integración en el mercado interior de la UE que los acuerdos de estabilización y asociación con los Balcanes Occidentales que, en esencia, son poco más que clásicos acuerdos de libre comercio. Con Ucrania, Georgia y Moldavia, la UE ha cerrado acuerdos sobre zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo, que contemplan, además del desmantelamiento de aranceles aduaneros y barreras no arancelarias, la adopción gradual de las cuatro libertades – circulación de capitales, mercancías, personas y servicios– así como de reglamentos o cooperaciones sectoriales. Estas últimas se refieren al sector energético, cooperación macroeconómica, medio ambiente, tráfico, política industrial y empresarial, minería, pesca, finanzas, ciencia y tecnología. Los informes periódicos de la Comisión sobre su aplicación revelan que, junto a sus dificultades en lo que respecta a la buena administración y gobernanza, el

sistema judicial y el fortalecimiento de las instituciones, los países también han cumplido solo parcialmente sus obligaciones. Las declaraciones de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, afirmando que Ucrania ya ha aplicado el 70% del acervo son exageradas o ambiguas.

Un problema con consecuencias aún difíciles de calibrar es que en Ucrania, Moldavia y Georgia el Estado no controla todo su territorio, y no es probable que, a corto plazo, la situación cambie. Aunque en la UE ya hay un miembro, Chipre, con un Estado de facto dividido, el caso es menos complicado, dada su condición insular, ámbito de influencia y situación de seguridad en comparación con las zonas en conflicto, cada una diferente, de Ucrania (al menos Crimea y el Donbás), Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y Moldavia (Transnistria y Gagauzia). Se han encontrado soluciones pragmáticas para aplicar el Acuerdo de Asociación y Libre Comercio, pero es probable que la aplicación parcial del acervo comunitario tras la adhesión sea notablemente más complicada. Pero, sobre todo, los conflictos en estos tres países dan a Rusia una gran ventaja para intervenir en los acuerdos y ejercer presión sobre ellos. La Unión tendrá que responder a esta previsible presión.

«Un problema de consecuencias difíciles de calibrar es que en Ucrania, Moldavia y Georgia el Estado no controla todo su territorio»

Durante años, la UE ha apoyado financieramente a Ucrania, Georgia y Moldavia en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), utilizando el instrumento ENI (ahora NDICI, Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional). Tras la anexión rusa de Crimea en 2014, la UE aumentó significativamente los fondos y ha contribuido al ajuste macroeconómico y la reforma política, siendo clave en los intentos de reforzar las instituciones ucranianas mientras su soberanía se ve amenazada. Para coordinar la ayuda, la UE creó un Grupo de Apoyo a Ucrania, que ya no financiaba proyectos o programas individuales, sino paquetes de reformas sectoriales y el fortalecimiento de las instituciones. Pasar de la PEV a una política de ampliación significa que los países candidatos pueden esperar una mayor asignación de recursos. Por ejemplo, los seis países de los Balcanes Occidentales, con una población total de unos 18 millones de habitantes, pueden contar con unos 9.200 millones de euros en el periodo 2021-27. En comparación, la población del trío asociado es de casi 52 millones de personas.

La guerra ha supuesto el desembolso de cantidades extraordinariamente elevadas de ayuda, tanto para Ucrania como para Moldavia. Desde el principio del

conflicto, en febrero de 2022, la UE ha aportado a Ucrania 12.820 millones de euros en ayuda financiera, incluidos 2.000 millones a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), 1.420 millones en ayuda humanitaria y 2.500 millones en ayuda militar a través del Fondo Europeo para la Paz. Moldavia ha recibido 52 millones de euros de ayuda a la resiliencia y la reconstrucción; 53 millones de ayuda presupuestaria; 150 millones de ayuda macrofinanciera; 13 millones de ayuda humanitaria; 40 millones de ayuda militar; 15 millones de ayuda para la acogida de refugiados; 15 millones de ayuda a la protección de fronteras; y un préstamo de 150 millones de euros a través del BEI para la integración en la Red Transeuropea de Transporte.

Para la UE supone un enorme desafío movilizar estos recursos, coordinarlos con otros donantes y garantizar su uso adecuado y efectivo. Lo mismo ocurrió después de 1989 –aunque con un espíritu de optimismo– cuando la UE asumió la tarea de coordinar la ayuda internacional para la transformación de los países de Europa Central y Oriental en economías de mercado. Empezando por Polonia y Ucrania, el programa PHARE contó en su primera fase (1990-98), con casi 9.000 millones de euros (compromisos) para 13 países.

Las instituciones financieras internacionales y los países donantes tendrán que ponerse de acuerdo sobre la financiación de la ayuda a la reconstrucción de Ucrania. Por su parte, la UE volverá a asumir la coordinación. La Comisión ya ha creado una plataforma de reconstrucción para supervisar y ajustar las necesidades de inversión, los recursos y las medidas. En la Conferencia para la Recuperación de Ucrania, celebrada en Lugano a principios de julio de 2022, estuvieron representados 42 gobiernos, así como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la Comisión, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Consejo de Europa. Es probable que este mismo grupo planifique la ayuda a la reconstrucción, basándose en los siete principios anunciados en Lugano. Está previsto que Ucrania dirija la ayuda internacional. Durante la ejecución, los socios internacionales prestarán una atención escrupulosa a la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho. En otras palabras, vigilarán la corrupción a gran escala, la malversación de fondos públicos y el blanqueo de dinero, abusos conocidos desde antes de la guerra.

La cuestión decisiva será si las élites ucranianas se reposicionan sobre estas cuestiones. En la conferencia, el gobierno de Kiev cifró los costes de reconstrucción en unos 720.000 millones de euros, que aumentan cada día con la destrucción provocada por la guerra. En Lugano, los miembros de la conferencia no especificaron qué condiciones podrían vincular a la asignación de fondos. Sin embargo, la UE debería hacerlo para sus contribuciones. Ya existe controversia

entre los Estados miembros sobre el tipo de asignación (subvenciones frente a préstamos). También hay que decidir si la reconstrucción y la preparación para la adhesión deben tener cada una su propio fondo con diferentes condicionalidades o si, desde el punto de vista administrativo y político, sería preferible la financiación a partir de un fondo único.

Desde 2009, Ucrania, Moldavia y Georgia también forman parte de la Asociación Oriental de la UE, junto con Armenia, Azerbaiyán y, potencialmente, Bielorrusia. La Asociación Oriental surgió como iniciativa de Polonia y Suecia, a raíz de la guerra de Georgia de 2008 y de la creciente competencia geopolítica entre Moscú y Bruselas en el espacio postsoviético. Los acuerdos bilaterales con la UE son la espina dorsal de la Asociación Oriental, pero también tiene una dimensión multilateral. Lo que no está obsoleto es la lógica transversal y transnacional de las plataformas de la Asociación Oriental en buena gobernanza, desarrollo económico, conectividad, eficiencia energética, medio ambiente y cambio climático y, movilidad y contactos multilaterales de la sociedad civil. Sin embargo, falta impulso político. No es necesario reemplazar la Asociación Oriental por otros formatos multilaterales, pero sí adaptarla a los nuevos contextos de la guerra y la política de ampliación.

NUEVOS FORMATOS, ETAPAS INTERMEDIAS

CON su propuesta de Comunidad Política Europea (CPE), Francia ha cambiado las reglas del juego. El Consejo Europeo no pudo rechazar la propuesta y esbozó, a través de la presidencia checa (segundo semestre de 2022), cómo podría ser una primera reunión de este formato.

Partiendo de esta base, la CPE pretende ser una plataforma de coordinación política entre todos los países del continente con los que la UE mantiene estrechas relaciones, actualmente excluidos Rusia y Bielorrusia. Su finalidad sería el diálogo político y la cooperación sobre seguridad, estabilidad y prosperidad en un grupo Europa integrador, que intercambiaría retos comunes y estipulaciones para cualquier acción. Aunque la propuesta inicial del presidente Emmanuel Macron era vaga, sugería conexiones más específicas con los procesos de adhesión. Una interpretación de la propuesta original es que la UE crearía así una etapa intermedia en el camino hacia la adhesión. Los Veintisiete han debatido ampliamente sobre la CPE, en especial para llegar a un acuerdo sobre sus límites. No pretende sustituir a la ampliación de la UE, y en ningún caso debe limitar su autonomía en la toma de decisiones. Esto último recuerda a la delimitación realizada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

para el Espacio Económico Europeo (EEE) y sus entidades. La CPE ofrece muchas oportunidades tanto para el equipo de ampliación como para el equipo de profundización entre los Estados miembros y autoridades para impulsar su agenda. También en este caso hay antecedentes claros, como la Confederación

**«Una ampliación
rápida, de emergencia,
supondría que la
Unión Europea
asumiría todos los
riesgos y problemas
externos»**

Europea propuesta por el presidente François Mitterrand en 1991, todavía bajo la influencia de la Carta de París para una Nueva Europa, que incluía potencialmente a la Unión Soviética (o más bien a Rusia). Al igual que Macron hoy, Mitterrand creía que aún faltaban décadas para la próxima ampliación.

En 1998, la UE creó una Conferencia Europea, de carácter abiertamente inclusivo, que pretendía atenuar las tensiones políticas. El proceso de adhesión se caracterizó por su selectividad, orientada a los resultados. Sin embargo, dado que prometía a los Estados participantes pocas facilidades adicionales –como el diálogo estructurado sobre políticas sectoriales–, la Conferencia Europea fue algo puntual. Los participantes se concentraron en los procesos de negociación y lograron avances rápidos. Es de suponer que el trío asociado tendrá la misma determinación. La presidenta de la Comisión y varios jefes de gobierno ya han centrado su retórica en una argumentación geopolítica y moral, que podría equivaler a una ampliación rápida de emergencia. Por supuesto, esto supondría la internalización en la UE de todos los riesgos y problemas externos.

Sin embargo, el escenario para Ucrania, Moldavia y Georgia podría ser bastante diferente. Una diferencia es el interés de los tres países y de la UE por coordinar estrechamente su política exterior y de seguridad y por cerrar filas contra su adversario, Rusia. Otro factor nuevo es que los países –Ucrania sobre todo– necesitan garantías de seguridad que la UE por sí sola no puede ofrecer, y que la OTAN no quiere dar. Por tanto, la Unión debería plantearse si quiere desarrollar un perfil exterior y de seguridad para la CPE en la antesala de la OTAN y la UE. Desde esta perspectiva, tendría sentido incluir a Reino Unido y a Turquía.

Una posibilidad más directamente vinculada al proceso de asociación sería que la UE y Ucrania, Moldavia y Georgia formaran un espacio político y económico europeo inspirado en el EEE. Podría ser una organización provisional o permanente y conferiría un estatus privilegiado al trío de asociación, que se mantendría tras la adhesión. Sin embargo, la adopción gradual del acervo del

mercado interior, la inclusión de las políticas que lo acompañan, las transferencias del presupuesto de la UE y su apertura de los programas comunitarios le darían un perfil más amplio que el EEE y explícitamente político. Las ventajas serían las siguientes: se ganaría tiempo para que ambas partes preparasen la adhesión; habría más posibilidades de flexibilizar la normativa en función de los intereses y los niveles de frustración se mantendrían bajos.

Si la CPE pretende ofrecer protección y resiliencia, requeriría una subestructura que podría proporcionar este espacio político y económico europeo. Esta u otra fase intermedia sería una red de seguridad en cualquier escenario. Después de todo, la admisión en la UE solo concluye cuando los Estados miembros ratifiquen el tratado de adhesión. El artículo 49 del Tratado establece la unanimidad, ya que la adhesión de nuevos miembros afecta a la Constitución de la Unión.

CAPACIDAD DE REFORMA Y ABSORCIÓN

LA UE debe abordar dos cuestiones clave si quiere llevar a cabo una política de ampliación responsable ante sus ciudadanos. ¿Qué grado de influencia tiene frente a los países candidatos para que hagan reformas? ¿Cuál es su propia capacidad de absorción? En cuanto a la influencia en las reformas, el balance de los últimos años para los Balcanes Occidentales es negativo, a pesar de su perspectiva de adhesión. La UE se mantuvo unida durante la “policrisis” y tras el ataque ruso a Ucrania. Pero las convicciones fundamentales de los 27 miembros sobre la integración, el rendimiento económico y las preferencias y márgenes políticos se están distanciando cada vez más, y esto pone a prueba el corpus normativo común –véase el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Si la UE se expande por el continente e integra a muchos países pequeños con una Constitución democrática débil y fronteras inciertas, corre el riesgo, como mínimo, de perder su capacidad de funcionamiento, ya que es un sistema dependiente del Estado. Esta capacidad se basa en la legislación legítima de los órganos de la UE, en el comportamiento respetuoso de la Ley de los Estados miembros democráticos en el sistema multinivel y en objetivos políticos compartidos. Con su forma de gobierno supranacional e intergubernamental similar a la de Jano, dios romano de los inicios y de los espacios de transición, la UE es un proyecto político único. Su próxima ampliación podría convertirse en su punto de ruptura predeterminado. Entonces, si no antes, necesitará un nuevo orden constitucional. Una UE de círculos concéntricos o áreas superpuestas de diverso grado de integración será probablemente aún más compleja y experimental. ●

Hacia una nueva política industrial verde

María Sicilia Salvadores

Si la próxima Comisión sigue las recomendaciones de los expertos, cabe esperar que la Unión Europea desarrolle durante el nuevo ciclo político –esta vez sí, no como en Lisboa– una auténtica política industrial verde común.

EN el ciclo político que ha abierto tras con las elecciones del 6-9 de junio, la política energética y la acción climática de la Unión Europea –ámbito en el que Europa está en vanguardia–, va a evolucionar hacia un nuevo paradigma de política industrial verde centrado en la asequibilidad de costes energéticos crecientes para empresas y hogares, que será clave para la transformación y autonomía estratégicas de Europa a futuro. Las preocupaciones por la seguridad –física y económica– de una transición energética que ha llegado a un punto de inflexión y requiere acometer una inversión sin precedentes en los próximos años para mantenernos en una senda compatible

con el objetivo de alcanzar una economía neutra en carbono, serán prioritarias en este ámbito. En Bruselas ya se habla más de la necesidad de un nuevo *Industrial Deal* que del *Green Deal* que ha sido la bandera de la Comisión saliente.

María Sicilia Salvadores
*es economista del Estado y
Aspen España Fellow.*



La transición energética sigue siendo central al proyecto europeo: merece la pena en términos climáticos, de seguridad energética, y de progreso y oportunidades económicas e industriales. GETTY

No es la primera vez que Europa crea un enfoque común de política industrial (p. ej. Agenda de Lisboa) como estrategia de crecimiento económico. Pero esta vez se plantea como una necesidad existencial frente a la doble amenaza del cambio climático y de la competencia geopolítica en la carrera actual por liderar las tecnologías del futuro. Retos que sólo desde un planteamiento común podrán ser eficazmente abordados.

PACTO VERDE EUROPEO

EN efecto, el Pacto Verde Europeo ha estado en los últimos cinco años en el centro de la agenda política comunitaria. En el período que acaba de cerrarse se ha aprobado la primera Ley Europea del Clima en 2021, que establece un objetivo vinculante para alcanzar la neutralidad en emisiones a largo plazo, y una extensa legislación de desarrollo en materia de política energética y de lucha contra el cambio climático, destacando el Paquete le-

gislativo *Fit-For-55* y la compleja reforma del diseño del mercado eléctrico. Su aplicación e implementación nacional, y por ende la responsabilidad sobre la consecución o no de los objetivos vinculantes a 2030, le va a corresponder a la próxima Comisión.

Con la implementación de las nuevas Directivas de Renovables (RED III) y de Eficiencia Energética teóricamente llegaremos a cumplir con el objetivo de -55% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 2030 respecto de las emisiones de 1990 que la UE ha comprometido como contribución conjunta al proceso de París (para limitar el incremento de la temperatura global *muy por debajo* de los 2°C). Para ello los Estados miembros han revisado sus Planes Nacionales de Energía y Clima (PNIEC) e incrementado sus objetivos nacionales de emisiones, de penetración de energías renovables y de mejora de la intensidad energética, que la Comisión debe garantizar que son adecuados y coherentes con dicho objetivo conjunto.

Sin embargo, empiezan a aflorar dificultades para el despliegue de muchas tecnologías verdes, más allá de las renovables eléctricas (eólica y solar), tales como las bombas de calor para la descarbonización de los edificios –Alemania tuvo que retirar a finales de 2023 su propuesta de prohibir por ley la calefacción de gas por el rechazo en la opinión pública a asumir el coste– y, sobre todo, para la descarbonización de los llamados *hard-to-abate sectors*, transporte pesado y procesos industriales termo-intensivos que no son electrificables, para los que no disponemos aún de todas las tecnologías necesarias y algunas como el hidrógeno verde, son caras y van a requerir de un enorme esfuerzo inversor para que puedan llegar a ser competitivas.

DÉFICIT EN INVERSIÓN CLIMÁTICA

SI bien la inversión “verde” en tecnologías limpias ha ido ganando peso en la UE los últimos años hasta alcanzar los 407.000 millones de euros en 2022 o en torno al 2,5% del PIB, según un informe publicado a principios de año por el *Institute for Climate Economics* (un *think tank* independiente presidido por Pisani-Ferry), existe aún un déficit muy importante en la inversión climática en Europa. Habría que duplicar el nivel actual de inversión anual hasta los 813.000 millones de euros para poder cumplir con los objetivos climáticos es-

tablecidos a 2030. La propia Comisión Europea reconoce que se necesitará invertir un total de 1,5 billones de euros anuales entre 2030 y 2050 para cumplir el objetivo de cero emisiones netas de la UE en materia de energía y transporte.

Sin embargo, el restablecimiento bajo la presión de los países “frugales”, como Alemania, de las reglas de gasto de la UE que se suspendieron durante la pandemia y para hacer frente a la crisis energética, deja poco espacio adicional en los presupuestos públicos para financiar inversiones verdes adicionales, cada vez más costosas a medida que se agotan los frutos maduros. Será el sector privado, empresas y hogares, quienes tengan que asumir de manera creciente el extra coste de la inversión en los próximos años.

Todo ello está influyendo en el apoyo social a la transición energética, que tiene su reflejo en el nuevo Parlamento Europeo, del que cabe esperar un menor compromiso político con la implementación de la agenda climática.

En España la segunda encuesta del Real Instituto Elcano sobre las actitudes de los ciudadanos ante el cambio climático llevada a cabo en 2023, que actualiza los datos recabados en 2019 (Lázaro, González *at al.*, abril 2024), refleja una mayor polarización sobre la agenda verde habiéndose duplicado el porcentaje de “negacionismo climático” (que sigue siendo muy pequeño, en torno al 7%), al igual que el apoyo a la extensión de la vida útil de las centrales nucleares, aunque se mantiene el apoyo al despliegue masivo de las energías renovables. A pesar de un retroceso en todos los indicadores de apoyo a las políticas climáticas, éste sigue siendo mayoritario, sobre todo si se acompaña de medidas de transición justa, pero disminuye notablemente la disposición a pagar más para aumentar los recursos dedicados a combatir el cambio climático (a través de impuestos a las emisiones) y la brecha entre la preocupación, las intenciones y las acciones sigue siendo muy significativas. De estos datos concluyen los autores que la política climática se

«Aunque la inversión ‘verde’ en tecnologías limpias ha ganado peso en la UE, existe un déficit muy importante en la inversión climática»

enfrenta a un contexto social menos proclive a la consecución de objetivos climáticos más ambiciosos.

CAMBIO DE NARRATIVA

ASISTIMOS a un cambio de narrativa en Bruselas y la palabra clave en el nuevo ciclo político de la UE será la competitividad. La invasión rusa de Ucrania ha puesto de manifiesto las debilidades de Europa: nuestra dependencia de las importaciones energéticas y nuestra posición subordinada en la competición geopolítica sobre las cadenas de suministro. Hoy por hoy, la UE no tiene el acceso a los materiales críticos que son indispensables para la transición energética (cobalto, cobre, litio, níquel y las tierras raras), fundamentales para casi todas las tecnologías de energía limpia (turbinas eólicas, paneles solares, baterías y vehículos eléctricos o electrolizadores), ni es protagonista del cambio tecnológico en marcha.

Europa está perdiendo la carrera mundial de la innovación según el instituto IFO. Si bien el apoyo público a la investigación y desarrollo ha ido aumentando hasta situarse en Europa en niveles similares a los de EEUU (en torno al 0,7% del PIB), existe una gran divergencia en la inversión privada. La industria de la UE invierte en I+D la mitad que sus homólogas en EEUU, y está muy rezagada en *software* e inteligencia artificial (Europa invierte una quinta parte de lo que invierten China o EEUU en este ámbito). Durante más de veinte años, son invariablemente las mismas empresas, esencialmente del sector del automóvil, las que han dominado la actividad de innovación en la UE, cayendo en la “trampa de la tecnología media” que deja a estas industrias a riesgo de ser superadas por nuevas tecnologías disruptivas (Fuest, Gros, Mengel, Presidente y Tirole, 2024).

China lidera ampliamente la inversión en energías limpias, con una inversión total el año pasado de 676.000 millones de dólares, lo que representa el 38% del total mundial y más del doble de lo que invirtió EEUU (según datos de BNEF), lo que le confiere un enorme poder de mercado. Mientras en Europa es prácticamente imposible invertir en nueva minería por las restricciones medioambientales y la oposición social, en la actualidad el control de China sobre los insumos de minerales críticos de muchas tecnologías

de energía limpia no se limita a su extracción, sino que tiene un papel aún más dominante en su procesamiento y refinado.

China domina asimismo la capacidad de fabricación de componentes y equipos de las nuevas tecnologías energéticas. Gracias a sus menores costes energéticos, economías de escala y al apoyo gubernamental a su industria limpia, la cuota de mercado de China es del 90% de los paneles solares instalados en Europa, fabrica el 65% de las baterías que se usan en el mundo para vehículos eléctricos (VE) y alrededor del 40% de los electrolizadores producidos a nivel mundial. La competencia china en la producción de aerogeneradores ha llevado a la industria europea a pérdidas millonarias en los últimos años, y ahora amenaza a la industria del automóvil con el desembarco de sus VE que ya representan el 50% de la producción mundial —6 de las 10 primeras compañías del sector son chinas— y cuyo coste es en torno a un 20% inferior que en Europa.

Estados Unidos también se ha posicionado como una gran potencia de energía limpia, con la Ley de Reducción de la Inflación (IRA), que según las últimas estimaciones ya acumula créditos fiscales por importe de más de un trillón (americano) de dólares, la Ley de Infraestructura y el reciente programa de 6.000 millones de dólares que apoya la descarbonización de la industria manufacturera. En la actualidad, estos programas están atrayendo importantes inversiones también por parte de empresas europeas. La desindustrialización en Europa no es pues sólo una amenaza, sino que ya está ocurriendo en la práctica.

Mejorar la competitividad de la industria europea y garantizar nuestra autonomía estratégica serán la prioridad en el nuevo ciclo político europeo. Esto supone atraer inversión a la UE en una serie de sectores clave en los que se está produciendo un profundo cambio tecnológico como consecuencia de la doble transición verde y digital, como es el caso del sector del automóvil europeo, que afronta un reto existencial con implicaciones profundas en el tejido industrial y en el empleo asociado en Europa.

«La política climática se enfrenta a un contexto social menos proclive a la consecución de objetivos climáticos más ambiciosos»

AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

LA reciente aprobación de la *Net Zero Industry Act* y la *Critical Materials Act* bajo el mandato de la Comisión saliente son una toma de conciencia en Europa sobre los retos actuales de competitividad y de seguridad energética. En ellas se sientan las bases y principios para la definición de una política industrial verde a nivel europeo que impulse la innovación y la descarbonización de sectores que se consideran estratégicos, con la esperanza de reactivar la productividad y el crecimiento a largo plazo.

Sin embargo, en ellas no se han tomado las decisiones estratégicas necesarias ni se contemplan recursos y políticas concretas para alcanzar los objetivos, dejando un amplio margen a los Estados miembros para apoyar sus intereses nacionales. Como ha escrito el eurodiputado Bas Eickhout, tendríamos que reexaminar la división de funciones en materia de política industrial. “En la actualidad, la política industrial y la política energética son competencias nacionales, y esto implica que a menudo los Estados miembros compiten entre sí, en lugar de trabajar juntos por un objetivo europeo común” (Euractiv, 25 abril 2024).

En el nuevo contexto geopolítico en el que existe una carrera por dominar las tecnologías limpias, la respuesta de Europa no puede basarse únicamente en la actuación de los Estados miembros individualmente. Por esta razón la definición de una respuesta común desde una auténtica política industrial europea se ha situado en lo más alto de la agenda política de la UE y será, junto a seguridad y defensa, prioridad máxima de la próxima Comisión Europea. Su misión consistirá en desplegar con eficacia la Ley de Industria de Cero Emisiones Netas para asegurar que el bloque produzca el 40% de sus paneles solares, turbinas eólicas, bombas de calor y otros equipos tecnológicos limpios, dándole contenido e impulsando un auténtico *Industrial Decarbonisation Deal* que promueva la descarbonización de la industria europea. Lograr este objetivo será particularmente difícil en el sector solar, donde los fabricantes europeos suministran menos del 3% de los paneles solares instalados en la Unión, y deberá además hacer frente a dos dificultades añadidas:

- En primer lugar, en este nuevo mandato Bruselas va a contar con menos recursos financieros para la agenda verde, pues en el Presupuesto de la UE ya

no estarán los fondos comunitarios del programa *NextGenerationEU* —y además se tendrán que pagar los intereses de la deuda emitida para financiarlo—. Por otra parte, la emisión de nueva deuda conjunta para financiar bienes públicos europeos, tras el acuerdo alcanzado con los países del Norte (“frugales”), se va a limitar al ámbito de la defensa —que va a ser prioritario—, a la innovación y a ciertas interconexiones energéticas transfronterizas. Con un presupuesto comunitario más limitado, sin acceso a *joint borrowing* o deuda conjunta (incluyendo la emisión de bonos verdes e incrementando el presupuesto y el mandato del Bando Europeo de Inversiones), el tradicional principio de “suficiencia de medios” según el cual Bruselas regula aquello que puede financiar, se verá debilitado en el ámbito de la política energética y de la lucha contra el cambio climático en el próximo período.

- Por otra parte, hay una sensación de crisis económica en el *core* de la UE, algo inédito desde hace veinte años. La crisis industrial que afecta a los países del centro de Europa y muy particularmente a Alemania, cuyo PIB cayó el año pasado un 0,3%, es el resultado de la combinación de unos costes energéticos estructuralmente más altos, de la subida de los tipos de interés y de la fragmentación del comercio internacional y débil demanda mundial, que han afectado a la producción industrial y a las exportaciones europeas.

LOS PRECIOS DE LA ENERGÍA

SOBRE todo, los precios de la energía son determinantes para la competitividad de nuestras economías. La valoración de la respuesta europea a la crisis de precios energéticos desencadenada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia es sin duda positiva: la UE ha conseguido reducir la cuota de las importaciones de gas ruso desde el 45% a tan sólo el 10% y ha aumentado la inversión en energías renovables a niveles récord el año pasado.

Aunque los precios del gas natural se han reducido desde niveles de hasta 300€/MWh en 2022 a en torno a 30 €/MWh de media en 2023, se ha producido una caída en el consumo de gas de cerca del 20%, casi cuatro veces más que en 2020 cuando las principales economías estuvieron confinadas por el COVID. Esta caída no responde a una mejora de eficiencia en los procesos, se debe más bien a una destrucción de demanda por cierre de producción en sec-

**«España aguantó
mejor el impacto
de la crisis
energética porque
no importa gas
ruso por gasoducto
y porque su
economía está más
‘terciarizada’»**

tores intensivos en energía (petroquímica, acero y aluminio, cerámica...), fundamentalmente en Alemania, donde el precio del gas se ha duplicado de manera estructural por virtud de la pérdida de los contratos de suministro a largo plazo de gas barato ruso por gasoducto que suponían una enorme palanca de competitividad para su economía. Salimos de esta crisis con unos precios de la energía muy superiores a los de nuestros principales socios comerciales. Los costes energéticos para la industria europea siguen siendo significativamente mayores que antes de 2022 y del orden de 2-3 veces los de EEUU o China.

La reacción inmediata ante el alza de precios energéticos por parte de los gobiernos europeos ha sido subvencionar a sus hogares y empresas, lo que ha abierto una brecha en el Mercado Interior. Casi todos los Estados miembros arbitraron algún tipo de ayudas estatales a nivel nacional, pero con distinta intensidad y con Alemania ampliamente en cabeza aprovechando su mayor capacidad fiscal, perjudicando la competitividad relativa de la industria de países como España. La progresiva relajación de estas ayudas de Estado con la moderación de los costes energéticos arroja sin embargo un panorama dentro de la propia UE más favorable a España que a Alemania.

España ha aguantado mucho mejor que otros países europeos el impacto de la crisis energética porque no importábamos gas ruso por gasoducto y además porque nuestra economía está más “terciarizada”, con un peso relativamente mayor del sector servicios y turismo sobre la industria, y es por tanto menos intensiva en energía que la de países como Reino Unido o Alemania, economías mucho más expuestas a la recesión del sector manufacturero y a la pérdida de los contratos a largo plazo que han tenido que reemplazar con gas licuado por barco, por tanto más caro. España ya ha vuelto a un nivel de coste de gas similar al que tenía antes de la crisis –por nuestra situación geográfica, el precio del gas en España siempre lo ha fijado la última molécula que nos llega por barco–

y a futuro está mejor posicionada que otros grandes países de la UE en cuanto a precio de la electricidad, que se está desacoplando del resto de Europa gracias a un *mix* energético diversificado y a nuestras condiciones privilegiadas en cuanto a la disponibilidad de recurso renovable y de suelo, que puede suponer una gran ventaja competitiva en la próxima década, siempre y cuando sepamos aprovecharla para atraer industrias electrointensivas en nuestro país. Podemos estar desde luego ante un cambio de consecuencias estructurales, con un impacto muy positivo en términos de valor añadido y de creación de “buenos empleos” en el sentido de Rodrik.

Lo cierto es que existe un riesgo creciente en Europa de deslocalización industrial hacia regiones con menores precios de energía, y se ha producido una pérdida sostenida de producción industrial en Europa en los últimos tres años, por ejemplo en el sector del acero, donde la ruta primaria de altos hornos está desapareciendo progresivamente del continente.

DERECHOS DE EMISIÓN

EN este contexto, la revisión del mecanismo de comercio de derechos de emisión (EU ETS) bajo el mandato de la próxima Comisión va a suponer un incremento también estructural del precio de las emisiones de GEI en la UE, al tiempo que las asignaciones gratuitas de derechos a la industria se van a ir progresivamente reduciendo en el período hasta 2040 como consecuencia de la aplicación del Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera (CBAM por sus siglas en inglés). El CBAM es una suerte de impuesto en frontera o tasa al carbono europea que entra en vigor en 2026 para proteger a la industria europea gravando las emisiones asociadas a las importaciones procedentes de países con menores estándares medioambientales. Sin embargo, por su complejidad y sus carencias, en concreto la ausencia de deducciones para las exportaciones europeas y la exclusión de los mercados minoristas, la eficacia práctica del CBAM es cuestionable y podría llevar simplemente a una reducción de la actividad industrial europea al ámbito del Mercado Interior.

Por ello, en materia de política energética y de lucha contra el cambio climático la próxima Comisión Europea va a poner el foco no sólo en la transición energética sino en los precios de la energía. La asequibilidad y cómo

**«En política
energética y de
lucha contra el
cambio climático,
la nueva Comisión
Europea va a
centrarse en
la transición
energética y en
los precios de la
energía»**

lograr precios de la energía más baratos para la industria europea será clave, puesto que empieza a ser evidente que la narrativa de que el desarrollo masivo de las energías renovables en Europa nos llevará a *precios* más baratos no es totalmente cierto, por dos motivos: por una parte porque las infraestructuras eléctricas están llegando a sus límites y será necesaria, tal y como ha reconocido el Consejo de Ministros de Energía de la Unión en su última reunión a finales de mayo, una inversión “sin precedentes” de hasta 600.000 millones de euros en redes para poder conectar a futuro la nueva capacidad de generación renovable y, por otra parte, por el impacto del alza estructural en Europa del coste del gas natural y de los derechos de emisión de CO₂ asociados en el precio de la electricidad, en cuanto

tecnología marginal que marca precio en el mercado eléctrico.

La centralidad de la agenda de competitividad ya está influenciando la acción climática de la UE. De acuerdo con la Ley Europea del Clima, bajo el mandato de la próxima Comisión se tendrán que aprobar objetivos intermedios para reducir las emisiones netas en el horizonte 2040, que la UE deberá presentar como nueva contribución determinada al proceso de París. Una vez que se adopte un objetivo jurídicamente vinculante para 2040, la Comisión deberá asimismo preparar un marco legislativo de actuación posterior a 2030.

La anterior Comisión presentó en febrero de este año una propuesta para iniciar este proceso, en la que recomendaba una reducción del 90% de las emisiones netas de GEI de aquí a 2040, un objetivo francamente ambicioso. Pero en su comunicación final, rebajó el tono para condicionarlo a “la plena aplicación del marco acordado para 2030 mientras se garantiza la competitividad de la industria europea, una mayor atención a la transición justa que no deje a nadie atrás, unas condiciones de competencia equitativas (*level*

playing field) con los socios internacionales y un diálogo estratégico sobre el marco posterior a 2030, por ejemplo, con la industria y el sector agrícola”.

OBJETIVOS CLIMÁTICOS

EL cumplimiento de los objetivos climáticos a 2030 pende de que Europa se refuerce en el nuevo mandato con una Comisión fuerte, y un presupuesto y financiación suficientes en la revisión del Marco Financiero Plurianual, en un contexto menos favorable en los próximos años: mayor endeudamiento y prioridad del gasto en defensa supondrán menos fondos para la agenda verde, tipos de interés altos que penalizan las inversiones en tecnologías limpias, y mayor rechazo social a medida que en esta fase se avanza en la descarbonización de los llamados sectores “difusos”, edificación y transporte, que afectan directamente al bolsillo de ciudadanos y pequeñas empresas.

Por su parte, el objetivo propuesto a 2040 representa un gran salto cualitativo, ya sea finalmente del 85% o del 90% de reducción, en todo caso entramos “en territorio inexplorado” con implicaciones muy profundas en la estructura económica y social. Son varios los grupos que en el Parlamento Europeo piden rebajar el nivel de ambición y ralentizar el ritmo de la acción climática europea, al igual que Estados miembros tradicionalmente muy favorables a la agenda climática, como Finlandia o Suecia.

A futuro, Europa deberá repensar la política energética y climática como política económica, integrando el juego de los mercados financieros para dar profundidad a los mercados de energía, así como la política arancelaria y comercial, y la fiscalidad de la energía, como palancas para compensar y permitir a nuestras empresas competir globalmente, en un mundo más fragmentado en el que no todos los actores globales juegan con las mismas reglas de mercado.

Será muy relevante la aprobación de la nueva Directiva de Fiscalidad Energética, que requiere de unanimidad en el Consejo y ha quedado pendiente, pues la experiencia reciente ha demostrado que la elasticidad de la demanda de energía a la señal de precio es mucho mayor de lo que se pensaba y por tanto es éste un instrumento fundamental de la política climática. Además, a diferencia de Europa, en EEUU la energía no está sujeta a impuestos para los consumidores industriales, mientras que China lleva

décadas subvencionando su industria “limpia”. Se ha abierto el debate en Bruselas sobre la posibilidad de acordar exenciones de pagar impuestos energéticos a determinadas industrias o incluso reducir sus costes de conexión a la red, debate que, al igual que en relación con la aplicación de las exenciones a la normativa sobre Ayudas de Estado por parte de algunos Estados miembros, también tendrá que resolver la próxima Comisión.

INFORME LETTA

EL informe del ex primer ministro italiano Letta sobre el futuro del mercado interior ha sido claro poniendo de relieve que la falta de una auténtica política común en energía está fragmentando el mercado, lo que encarece el proceso de transición, y que hace falta una Europa con más decisiones a nivel comunitario frente a la realidad actual en la que el poder de decisión en estos sectores clave sigue en el ámbito de los Estados miembros. Para poder competir globalmente, se necesita ganar escala e integrar mercados. Mayor capacidad de interconexión transfronteriza y estrecha cooperación para la gestión de la flexibilidad a nivel europeo permitirá incorporar más generación renovable intermitente en el sistema minimizando el coste y reduciendo los precios para los consumidores finales.

En este sentido, el informe Letta considera que el despliegue de proyectos eólicos marinos y sus conexiones a la red, el refuerzo de las redes eléctricas y el establecimiento de una red troncal europea de hidrógeno que conecte a consumidores y productores de toda Europa son los pasos más importantes que Europa tiene que dar para tener éxito en su camino hacia la descarbonización. Requieren una nueva alianza entre los Estados miembros implicados en los proyectos transfronterizos y un fuerte apoyo a nivel de la UE. Sin embargo, la actual financiación de la UE para infraestructuras energéticas, que se basa principalmente en los fondos TEN-E y *Connecting Europe Facility* (CEF-E) para redes transfronterizas y proyectos innovadores respectivamente, es a todas luces insuficiente. Por su parte, los Fondos de Recuperación y Resiliencia han facilitado principalmente las inversiones nacionales. En el próximo mandato, la Comisión no sólo debe incrementar los fondos disponibles en los instrumentos ya existentes, sino que debería establecer un fondo

específico para infraestructuras de interconexión, proyectos que por su escala o riesgo no son fácilmente bancables en los mercados y necesitan de mecanismos de apoyo *ad hoc*. Por último, para garantizar que la infraestructura se amplíe de manera óptima y rentable, será necesario mejorar la planificación integrada entre los sectores del hidrógeno, la electricidad y el CO₂.


Otras propuestas incluidas en el informe Letta a considerar por la nueva Comisión incluyen el establecimiento de una *Clean Energy Delivery Agency* para centralizar la financiación de los programas y servir como ventanilla única para la industria; medidas e incentivos para la creación de demanda de tecnologías limpias a través de instrumentos financieros; así como el desarrollo de proyectos de infraestructuras energéticas de interés mutuo con socios en el Norte de África y otras regiones vecinas.

INFORME DRAGHI

EL próximo informe del ex presidente del Banco Central Europeo y primer ministro italiano, Mario Draghi, (aún por publicar) sobre competitividad, se espera que aporte nuevas propuestas para evitar la desindustrialización de Europa. En un avance previo, Draghi ha insistido en la urgencia de permitir a las compañías europeas ganar escala superando la fragmentación del mercado en la contratación pública y el mercado de capitales (Unión del Mercado de Capitales), proporcionando bienes públicos como las interconexiones de la red energética y asegurando el suministro de recursos e insumos esenciales como los minerales críticos.

Ambos informes encargados por la reelegida presidenta de la Comisión son un paso fundamental para definir una visión común de los Estados miembros sobre qué tiene que hacer la Unión Europea conjuntamente para asegurarse un cierto peso en la economía global en las próximas décadas, visión común de la que actualmente carecemos. La alternativa es un repliegue nacional a las políticas de Ayudas de Estado, que no dejan de ser un “sálvese quien pueda”. En palabras del propio Draghi: “Restaurar nuestra competitividad no es algo que podamos lograr solos, o sólo batiéndonos unos a otros, requiere que actuemos como Unión Europea de una manera que nunca antes lo habíamos hecho”.

Si bien la narrativa y las prioridades políticas bajo la próxima Comisión han virado hacia la agenda de competitividad, la transición energética sigue siendo central al proyecto europeo: merece la pena en términos climáticos pero también de seguridad energética, y en términos de progreso y oportunidades económicas e industriales, donde hay una competencia abierta entre Europa, Estados Unidos y China por liderar el futuro.

Lo difícil será pasar del cambio de narrativa al cambio de políticas, y hará falta un liderazgo fuerte en el nuevo ciclo político de la UE para articular una visión común con base en intereses compartidos de política industrial para superar los retos con los que se enfrenta la acción climática europea en los próximos años. 

Ampliar información

Puede acceder a artículos relacionados con el tema escaneando los códigos QR.

Coordinar la aplicación de la Ley de mercados digitales. (Cristophe Carugati)

VER EL ARTÍCULO

2008-2020-2023: La economía europea ante las crisis. (Joaquín Almunia).

VER EL ARTÍCULO

Quince años de política europea de España

Belén Becerril

Este libro no es solo una crónica de años pasados, es también una propuesta aleccionadora para la política europea de España.

*Una pica en Flandes.
La huella de España en la
Unión Europea*

Javier Elorza
Debate, Tarragona, 2023
421 págs.



DESDE su llegada en 1985, pocos días después la firma del Acta de Adhesión de España, hasta que en el año 2000 partía para ser embajador en París, Javier Elorza, conocido en Bruselas como “el toro”, ejerció con firmeza y pragmatismo la defensa del interés nacional en el corazón de Europa. Como escribiría años más tarde Andrés Ortega, en cada negociación, Elorza salía como un toro, a por el cien por cien. Nunca estaba dispuesto a aceptar menos. Su voz, su físico y sus gestos imponían, y su dedicación, día y noche, era absoluta (*El País*, 26.6.2000).

Pocos diplomáticos han contribuido en tal medida y a lo largo de tanto tiempo a la política europea de España.

Elorza fue embajador representante permanente adjunto desde 1985 hasta 1991, secretario general de la Unión Europea en el Ministerio de Asuntos Exteriores hasta 1994, y embajador representante permanente hasta el año 2000. *Una pica en Flandes* recoge una crónica apasionada de aquellos años, en la que el autor evoca cada batalla librada en Bruselas en defensa del interés de España.

También reivindica Elorza el papel desempeñado por Felipe González y José María Aznar, que considera dos magníficos presidentes: “Eran europeos de verdad, tenían objetivos muy claros y se hacían respetar. Eran capaces de bloquear un Consejo Europeo hasta conseguir lo que querían porque estaba justifica-

Belén Becerril es profesora Titular de la Universidad CEU San Pablo.

do. González bloqueó el Consejo de Edimburgo para que le duplicaran los fondos estructurales. Y lo hacía con elegancia. Se fumaba un cohíba, como Aznar; decían que no y aguardaban. Con ellos tenía la seguridad de que España iba a ganar la partida. Luego, esa firmeza ha escaseado” (*El Mundo*, 19.5.2023).

El relato de Elorza no rehúye las batallas perdidas ni los errores cometidos. Buena muestra de la honestidad de estas páginas es el pasaje sobre el Consejo Europeo de Dublín, en 1990. Cuando se preparaba la reunificación de Alemania, la Representación Permanente, bajo su dirección, propuso aplicar mano dura con los fondos agrícolas y ayudas públicas que se aplicarían a los cinco *Länder* del Este. González no estuvo de acuerdo: “Fue una de las pocas ocasiones en las que el presidente no siguió en absoluto nuestras recomendaciones. Incluso adoptó una actitud del todo contraria, muy generosa con Alemania”. González defendió a Helmut Kohl con pasión, en abierta oposición al frente constituido por François Mitterrand y

Margaret Thatcher, que se encontraban “aturdidos” por la reunificación.

«El relato de Javier Elorza no rehúye las batallas perdidas ni los errores cometidos»

Pero *Una pica en Flandes* no es solo una crónica de años pasados, es también una propuesta para la política europea de España de la que pueden extraerse muchas enseñanzas, a pesar de los cambios sufridos por la Unión desde los años noventa. En primer lugar, la determinación y el pragmatismo en la defensa del interés nacional. “Europeos, pero no ilusos”. “Creyentes, pero con los pies en la tierra”, nos dice Elorza. “Javier está siempre con el tema del dinero”, comentó en cierta ocasión Pedro Solbes, a lo que el ministro Fernández Ordoñez respondió: “El dinero es lo que cuenta”.

En segundo lugar, la relevancia de la iniciativa. “Debemos seguir siendo

protagonistas activos y principales en el desarrollo del proceso de integración”, nos recuerda. Es fundamental tomar la iniciativa, plantear propuestas que nos favorezcan pues, si no se discuten las nuestras, se debatirán las de los demás, que acabarán plasmándose en la legislación.

Por último, el valor de la coherencia y de la unidad. “¡Estos españoles están todos clonados, siempre dicen lo mismo sin importar su credo político!”, decía en aquellos años un diputado alemán. La continuidad de la acción es básica, señala Elorza: “No debemos replantearnos nuestra política con la Unión en cada ciclo. El consenso no tiene por qué abarcar todo lo que se discute en Europa, pero sí sus elementos institucionales y estructuras esenciales”.

Su caso es, precisamente, una demostración de cómo una persona puede trabajar con distintos gobiernos, con dedicación absoluta y con lealtad a España. *Una pica en Flandes* no recoge solo, como dice el subtítulo, *La huella de España en la Unión Europea*. Recoge también La huella de Elorza, y es muy grande. ●

Los hitos del legado europeo

Ainhoa Uribe Otalora

Esta obra es un magnífico repaso a las ideas, eventos históricos y textos esenciales de la civilización occidental.

*Érase una vez Europa:
Senderos de justicia,
tolerancia y libertad*

Fernando García de Cortázar
Espasa Libros, Madrid, 2023
392 págs.



Ainhoa Uribe Otalora es
catedrática de Ciencia Política y
vicerrectora de Internacionalización
de la Universidad CEU San Pablo.

LA obra póstuma de Fernando García de Cortázar, jesuita, historiador y humanista, y de Eduardo Torrilla, su colaborador, es un compendio magnífico de su pensamiento como intelectual y de su misión como historiador. De su pensamiento, porque se trata de un magnífico repaso a las ideas, eventos históricos y textos esenciales que han configurado la historia de la civilización occidental y, por tanto, del mundo actual. De su misión, porque nadie como él ha sido capaz en los últimos 25 años de acercar la historia y cultura española a los herederos de ese conti-

nuo nacional, que son los españoles de hoy.

Esta obra alumbra con su potente poder evocador algunos de los principales hitos del legado europeo, sin los cuales ni Europa sería Europa, ni el mundo actual puede entenderse. En un ameno *excursus* de más de 2.500 años, se pone en valor lo mucho que Europa ha aportado a la historia de la Humanidad señalando las luces de ese prodigioso *iter civilizatorio*, desde su mismo origen greco-latino, pasando por sus hondas raíces cristianas y llegando hasta la derrota de los totalitarismos en su versión comunista o

«La peor enfermedad europea del siglo XX ha sido dar al crimen una justificación ideológica»

nazi. Principios tales como el de dignidad de las personas, libertad, tolerancia, o justicia son tratados en la obra conforme la historia europea se va desarrollando, utilizando para ello una profunda erudición, unas referencias literarias acertadas y una visión de conjunto magistral.

El libro recorre la Grecia clásica y sus ideales políticos y filosóficos, la Roma imperial y sus aportaciones morales, Bizancio, el humanismo cristiano renacentista, el siglo de las Luces y sus revoluciones, así como el Siglo XX y sus sombras, producto del nacionalismo extremo y del comunismo. Como dice el autor, la peor enfermedad europea del siglo XX ha sido dar al crimen una justificación ideológica y por ello, aporta un lúcido análisis sobre la verdad y la justicia

a lo largo de este discurrir. García de Cortázar aporta su personal visión sobre la idea de dignidad de la persona humana, eje central del pensamiento europeo moderno, y sobre el concepto de verdad, especialmente apreciable en este momento de certezas puestas en cuestión.

Se debe destacar especialmente lo que el autor considera la gran aportación española a ese devenir civilizatorio que es el descubrimiento de un nuevo mundo. España ha configurado el mundo actual debido a ese esfuerzo titánico, y el libro se afana por señalar las sombras, pero también las luces de ese momento singular en la historia de la Humanidad, como, por ejemplo, la novedad radical que supone el debate sobre la legitimidad moral de privar de libertad y derechos a los conquistados, debate impulsado por los religiosos que se opusieron a la colonización de América siguiendo los esquemas tradicionales de conquista y sometimiento. El autor insiste en la superioridad moral de haber promulgado leyes que protegían a los conquistados, cuestión que ni siquiera se planteó en otros imperios coloniales.

«García de Cortázar aporta su personal visión sobre la idea de dignidad de la persona humana»

Érase una vez Europa es sin duda un magnífico colofón por parte de Fernando García de Cortázar a toda una vida dedicada a la investigación, la divulgación histórica, y a la difusión de una idea de España. Es reflejo de una misión cumplida que ha permitido a dos generaciones de españoles aprender la historia de su país gracias a la *Breve historia de España*, y a su versión como serie televisiva, alejados de manipulaciones ideológicas o de sesgos innecesariamente denigratorios, y aportando una visión que mira a la historia de España de frente, con sinceridad y serenidad, señalando que en ese devenir de siglos ha habido errores, pero también muchos y relevantes aciertos. 🌍