Pliegos de Yuste
nº 22 - 2022 REVISTA DE CULTURA, CIENCIA Y PENSAMIENTO EUROPEOS

EL FUTURO DE EUROPA: OPORTUNIDADES ANTE RETOS COMPARTIDOS Y GLOBALES

Alfonso Pinilla García
Miguel Ángel Martín Ramos
Natividad Fernández Sola
Antonio Tajani
Nicolás González Casares
Isabel de la Mata Barranco
Florent Marcellesi
Anna Colombo
José María Zufiaur
José Manuel García-Margallo y Marfil
Ignacio González Vega
Teresa Freixes Sanjuán
Ruth Ferrero-Turrión
Ignacio Sánchez Amor
Alejandro Cercas Alonso
Guillermo Fernández Vara

FUNDACIÓN YUSTE
ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA

Pliegos de Yuste
nº 22 - 2022 REVISTA DE CULTURA, CIENCIA Y PENSAMIENTO EUROPEOS

EL FUTURO DE EUROPA: OPORTUNIDADES ANTE RETOS COMPARTIDOS Y GLOBALES

Alfonso Pinilla García
Miguel Ángel Martín Ramos
Natividad Fernández Sola
Antonio Tajani
Nicolás González Casares
Isabel de la Mata Barranco
Florent Marcellesi
Anna Colombo
José María Zufiaur
José Manuel García-Margallo y Marfil
Ignacio González Vega
Teresa Freixes Sanjuán
Ruth Ferrero-Turrión
Ignacio Sánchez Amor
Alejandro Cercas Alonso
Guillermo Fernández Vara

FUNDACIÓN YUSTE
ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA

Pliegos de Yuste, 22
El futuro de Europa: oportunidades ante retos compartidos y globales.

Edita:
Fundación Academia Europea
e Iberoamericana de Yuste
www.fundacionyuste.org

© Los autores
© Fundación Academia Europea
e Iberoamericana de Yuste
© Fotografías: Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste.

ISSN: 1697-0152
Nº 22, 2022
Depósito Legal: S-1255-2003
www.pliegosdeyuste.eu

Pedidos: libros@fundacionyuste.org

Maquetación e impresión: Tecnigraf, SA • Badajoz • www.tecnigraf.com

Las opiniones vertidas a través de los textos publicados en *Pliegos de Yuste* son responsabilidad únicamente de sus autores, sin que la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste tenga responsabilidad alguna del uso que pueda hacerse de la información contenida en dichos artículos.

ÍNDICE

EL FUTURO DE EUROPA: OPORTUNIDADES ANTE RETOS COMPARTIDOS Y GLOBALES

INTRODUCCIÓN 7

Un legado valioso e irrenunciable
ALFONSO PINILLA GARCÍA 9

Prefacio
MIGUEL ÁNGEL MARTÍN RAMOS 11

EUROPA ANTE LA INCERTIDUMBRE Y OPORTUNIDADES DE LA ERA POST-COVID 17

El funcionamiento y evolución de la UE desde La Haya a Lisboa. Perspectivas de la Conferencia sobre el futuro de Europa
NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA 19

El futuro de Europa: oportunidades ante retos compartidos y globales
ANTONIO TAJANI 33

La Europa de la salud
NICOLÁS GONZÁLEZ CASARES 37

La Europa de la salud
ISABEL DE LA MATA BARRANCO 43

SOLUCIONES EUROPEAS ANTE GRANDES DESAFÍOS GLOBALES 49

El Pacto Verde Europeo, una oportunidad en tiempos convulsos
FLORENT MARCELLESI 51

Una economía al servicio de las personas y el Pilar Social Europeo
ANNA COLOMBO 57

Una economía al servicio de las personas y el Pilar Social Europeo
JOSÉ MARÍA ZUFIAUR 63

LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA 73

Un nuevo impulso a la democracia europea
JOSÉ MANUEL GARCÍA-MARGALLO Y MARFIL 75

Un nuevo impulso a la democracia europea
IGNACIO GONZÁLEZ VEGA 83

La configuración del Estado de Derecho en la Unión Europea
TERESA FREIXES SANJUÁN 87

Europa busca su sitio. Construir la Europa geopolítica
RUTH FERRERO-TURRIÓN 101

La cocina de la política exterior de la UE: muchas caras y muchos egos
IGNACIO SÁNCHEZ AMOR 109

La Europa que queremos desde la sociedad civil
ALEJANDRO CERCAS ALONSO 117

CONFERENCIA DE CLAUSURA 131

El futuro de Europa: un reto compartido
GUILLERMO FERNÁNDEZ VARA 133

Introducción

Un legado valioso e irrenunciable

Alfonso Pinilla García

Profesor titular de Historia Contemporánea.
Universidad de Extremadura

Escribo estas líneas mientras Kiev está siendo bombardeada por el ejército ruso y las tropas de Putin avanzan, sin tregua, por el este y el sur de Ucrania. Cuando celebramos, entre los días 12 y 15 de julio de 2021, el curso de verano "El futuro de Europa: oportunidades ante retos compartidos y globales" pusimos sobre la mesa las incertidumbres que atenazaban a los europeos en esta segunda década del siglo XXI. Algunas de esas incertidumbres tenían que ver con la vida después de la pandemia, la necesidad de transitar hacia una economía "verde y sostenible", el reto de adaptarnos a la nueva era digital, el compromiso histórico de mantener las políticas sociales que caracterizaron a la UE desde sus inicios, el futuro de las democracias liberales y sus Estados de derecho, el papel de los jóvenes en ese futuro y el peso de Europa en la escena internacional. Cada una de estas cuestiones merecen una monografía detallada, y algunas se han publicado al respecto, pero quisimos exponerlas todas sucintamente, estableciendo una especie de "carta de navegación" que impidiera nuestro naufragio en los tiempos actuales. Se trataba, pues, de realizar un "estado de la cuestión" de los problemas y retos con los que nuestro continente se encontraba entonces.

Ya en ese momento, cuando analizamos el papel de Europa en el mundo, expusimos la necesidad de plantearnos una seguridad y defensa comunes ante la fuerza expansiva de potencias como China o Rusia, pero nadie podía prever en aquel verano de 2021 la ola de sangre desatada en Ucrania a finales de febrero del año siguiente, provocada por las ansias imperialistas de un Vladimir Putin empeñado en una loca huida hacia delante.

Tras los primeros titubeos, propios de cualquier sacudida brutal, Europa respondió a Putin como lo hizo ante el Covid-19: con unidad y cooperación intensas. Las

ayudas económicas establecidas por la Unión para paliar la crisis sanitaria y material provocadas por el coronavirus fueron un revulsivo que volvió a demostrar la utilidad del proyecto supranacional en el que estamos inmersos. Coordinarnos y compartir soberanía han impedido el naufragio, y esta es la receta a seguir cuando, ahora, en estos días históricos y tristes, nos enfrentamos a la guerra de Ucrania. Las duras sanciones contra Rusia adoptadas por la Unión y el envío de armas para que los ucranianos puedan contrarrestar la impresionante potencia de fuego rusa quizá no sean suficientes, pero sí suponen un primer paso, firme, para plantar cara a un dictador empeñado en trastocar fronteras a su antojo. Y, como bien ha dicho Borrell en un brillante discurso, esta brutal crisis nos ha enseñado que Europa ha de procurarse una defensa conjunta ante las amenazas que, desde muy cerca, ponen en peligro sus valores y existencia.

El curso de verano que celebramos en julio de 2021 exploró los retos históricos que debemos enfrentar en el futuro, diseñó esa carta de navegación necesaria para sortear tormentas o, al menos, para encararlas con firmeza y garantías de supervivencia. Este inicio de 2022 nos ha enseñado que esa carta de navegación ha de estar más presente que nunca, siempre a la vista, y que debemos profundizar en el diagnóstico de estos tiempos inciertos en que vivimos, sobre todo para salvaguardar lo conseguido desde 1945 y defender su legado contra todos aquellos que quieren destruirlo.

El futuro, ese país desconocido, solo podrá explorarse con acierto si hoy reflexionamos sobre nuestros errores, nuestros problemas, nuestros desafíos y los valores esgrimidos para afrontarlos. Ese fue el espíritu que inspiró el curso de verano cuyas aportaciones ahora presentamos, y ese el objetivo que nos mueve a seguir trabajando, porque la libertad individual, la igualdad ante la ley, la solidaridad, la paz, el mantenimiento del Estado del Bienestar y la apuesta por la Unidad europea suponen un legado tan valioso como irrenunciable.

Prefacio

Miguel Ángel Martín Ramos

Delegado en Bruselas.
Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

La presente publicación recoge las principales contribuciones realizadas durante el curso de verano "El futuro de Europa: oportunidades ante retos compartidos y globales" organizado por la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yute en el Monasterio de Yuste, entre el 12 y 15 de julio de 2021, en el marco de su Campus Yuste, contribuyendo con él a su programa anual académico dedicado a analizar, reflexionar y debatir el proceso de integración europea. El curso contó con la colaboración de la Universidad de Extremadura, del Comité Regional del Movimiento Europeo de Extremadura, del Grupo de Investigación de Historia del Tiempo Presente del Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Extremadura, y con el apoyo de la Junta de Extremadura, las Diputaciones de Cáceres y de Badajoz, y de Patrimonio Nacional.

Este encuentro académico se organizó en un momento crucial de nuestra historia no solo europea, sino universal, en el cual el mundo comenzaba a despertar de una pandemia que nos había asolado y aislado provocando millones de personas fallecidas y un daño irreparable tanto a nivel económico y social como en lo relativo a nuestras relaciones sociales y costumbres, afectando enormemente a nuestro modelo de vida tal y como lo conocíamos hasta antes de la pandemia. La situación vivida provocó que se cuestionaran también nuestros modelos de desarrollo, e incluso hizo peligrar un proyecto e iniciativa tan importante como el proceso de integración europea pues, ante la gran incertidumbre y pánico que se desataron, se instauró el sálvese quien pueda, y provocó importantes cambios que acabarían

afectando a las relaciones y estrategias geopolíticas. La lección positiva para la Unión Europea y que conseguimos aprender fue que se puso de manifiesto la necesidad, por si todavía alguien lo dudaba, de que era más importante que nunca la colaboración para poder hacer frente a retos comunes, y por lo tanto era también imperativo dotar a la Unión Europea de mayores competencias y capacidades, al tiempo que acelerar el proceso de autonomía estratégica para reducir la dependencia del exterior en sectores claves que podría poner en peligro nuestro modelo de desarrollo, valores y social.

Al mismo tiempo la Unión Europea se veía envuelta en un periodo de consulta para definir su futuro, a través de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y cuyos resultados se analizan hoy en día, a la hora de publicar este volumen, para estudiar la mejor manera de ser puestos en práctica. Las principales conclusiones de dicha conferencia pusieron de manifiesto la necesidad de reformar los tratados, lo que fue un llamamiento generalizado por parte de la ciudadanía y la sociedad civil —si bien se había dicho por activa y por pasiva que ese no sería el fin ni podía ser uno de los resultados de dicha conferencia— y dotar de mayores competencias a la UE. La Comisión Europea recogió el guante y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen anunció en el Discurso sobre el Estado de la Unión[1] el 14 de septiembre de 2022 la necesidad de poner en marcha una nueva convención europea con vista a reformar los tratados por los que se rige la Unión Europea. Igualmente subrayó la importancia de que dicho proceso de consulta se convierta en algo permanente en la UE, lo que sin duda nos ayudará a reforzar aún más algo tan valioso, y pilar fundamental de la Unión Europea, como es nuestro modelo democrático.

En ese marco se organizó el curso, que se dividió en tres bloques: Europa ante la incertidumbre y oportunidades en la era post-Covid, soluciones europeas ante grandes desafíos globales y la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Los principales resultados pueden leerse en las páginas que se recogen en esta revista y que pretenden ofrecer un análisis, visión y reflexión detallados sobre los retos y oportunidades que nos ofrece el futuro de Europa, ya envuelta en ese momento en varias crisis y en un momento crítico. Hoy, a la hora de escribir estas líneas, la situación es aún más complicada como consecuencia de la invasión de Ucrania por Rusia el 24 de febrero de 2022 y que, con gran crueldad para los ciudadanos ucranios, pero también para el resto de los europeos, volvía a despertar con furia al fantasma de la guerra en Europa dando continuidad a la guerra e invasión comenzadas en 2014. Una guerra cuyas consecuencias a nivel global ya son patentes y que no solo produce una continua pérdida de vidas humanas, sino que pone en peligro el equilibrio de la paz a nivel global, que se ve fuertemente tambaleado, y que con gran esfuerzo intentan sostener el resto de potencias

1 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_5493

mundiales, con la UE a la cabeza, y nos lleva a una crisis energética, económica, social y de valores con consecuencias aún imprevisibles. La incertidumbre se ha apoderado de Europa y del mundo con este nuevo golpe a la paz, pilar y objetivo fundamental de la Unión Europea, y solo manteniéndonos unidos y creando las alianzas necesarias con quienes defienden nuestros mismos valores e intereses podremos hacer frente al caos que Rusia está provocando a nivel mundial. La vacuna contra la epidemia de la sinrazón no será fácil de encontrar en esta ocasión, me temo, pues es un virus endógeno que se hace letal para todos cuando quien lo porta tiene además la capacidad y el poder de imponerse sobre los demás.

En el momento en el que se organizó el curso de verano sobre el futuro de Europa en Yuste, la Conferencia sobre el Futuro de Europa se nos presentaba como una oportunidad de definir qué Europa queremos y cuáles deberían de ser sus competencias y las prioridades y estrategias a seguir a largo plazo. Ofrecía un nuevo impulso a la democracia europea. La situación actual nos muestra cual necesario era abrir ese debate y analizarlo. Coincidía además con la negociación del nuevo marco financiero que va hasta el 2027, reforzado con el plan de recuperación para Europa y la iniciativa #NextGenerationEU, que intentaban dar soluciones a los problemas de las varias crisis que han asolado Europa en los tres últimos lustros, y que en los últimos meses ha tenido que hacer frente a retos internos y externos de gran calado como los señalados más arriba, además de dar la respuesta a la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia del Covid-19, pero sin dejar de lado otros grandes desafíos previos a la pandemia y que necesitan también respuesta para garantizar la sostenibilidad, estabilidad y desarrollo no solo de la Unión Europea sino del planeta a medio y largo plazo.

En un momento como en el que vivimos estamos obligados a repensar el funcionamiento de la Unión Europea y a desarrollar iniciativas, estrategias y alianzas globales ante retos también globales, entre los que se incluyen además el cambio climático, una transformación digital que debe ser inclusiva y el desarrollo de una economía futura al servicio de las personas. Para lograrlo de manera eficiente y efectiva la Unión Europea debe avanzar hacia ese sueño que pretendían los padres de Europa con paso firme y seguro, y necesita dotarse para ello de la fuerza y competencias necesarias que le permitan llevar a cabo su misión, pues la ciudadanía, confundida y desconcertada, le pide soluciones a las crisis ante la gran incertidumbre existente desconociendo que en muchas ocasiones la UE no tiene competencias o capacidad.

En la presente publicación analizamos los mecanismos actuales con los que cuenta Europa para hacer frente a esos desafíos, su funcionamiento, su evolución y cuáles son aquellos aspectos en los que cabría una mejora o desarrollar nuevos mecanismos que nos permitan conseguir soluciones más efectivas de

manera comunitaria. Para ello es esencial, como se pone de manifiesto en las páginas que el lector podrá encontrar en esta publicación, contar con la ciudadanía y la sociedad civil, y que esta conozca cómo formar parte del proceso y los distintos mecanismos de participación que existen para poder así contribuir al desarrollo de estrategias, iniciativas y propuestas que contribuyan a definir un futuro de Europa más integrado. Al tiempo es importante conocer cuáles son los retos actuales más importantes y las estrategias que se están poniendo en marcha: el Pacto Verde Europeo, política transversal de la Comisión Europea para que las empresas y los ciudadanos europeos se beneficien de una transición ecológica sostenible y que Europa sea el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050; la transformación digital, acelerada como consecuencia de la pandemia pero que necesita de una estrategia que asegure un desarrollo integrador e inclusivo; el desarrollo de una Europa fuerte en el mundo, y el desarrollo de las relaciones internacionales y el entorno geoestratégico y de cooperación de la UE haciendo una llamada a la responsabilidad internacional de la UE y el desarrollo de un multilateralismo renovado; así como garantizar la Paz y dar un nuevo impulso a la democracia europea y al estado de derecho. Al tiempo se pone de manifiesto cómo es esencial que estas iniciativas y el desarrollo económico de Europa estén al servicio de las personas y se desarrollen en el marco del Pilar Social Europeo, y conozcamos lo que ello significa y cómo ponerlo en práctica.

Cada una de esas facetas y dimensiones son objeto de análisis en los artículos y contribuciones que se recogen en este volumen, y se añaden a la grabación del curso que está disponible en el canal de YouTube de la Fundación Yuste, que también le invitamos a visitar[2].

Les deseamos muy buena lectura, no sin antes agradecer enormemente a todas aquellas personas, ponentes, expertos, expertas y colaboradores que participaron en el curso y han contribuido a esta publicación, el tiempo que nos han dedicado y su compromiso y dedicación, tanto con el proceso de integración europea como con la Fundación Yuste. Finalmente me gustaría agradecer también la labor del profesor Alfonso Pinilla García, con quien he tenido el honor y placer de compartir la dirección de este curso, por el trabajo realizado y su compromiso permanente con la Fundación Yuste, junto con los miembros del grupo de investigación de Historia del Tiempo Presente de la Universidad de Extremadura, Enrique Moradiellos García, Mario Pedro Díaz Barrado y Alejandro Cercas Alonso, sin los cuales este trabajo no habría sido posible.

2 https://www.youtube.com/playlist?list=PLavlJsUxU6WNz3uIzv78xb3iDE2AkYih3

Europa ante la incertidumbre y oportunidades de la era post-COVID

El funcionamiento y evolución de la UE desde La Haya a Lisboa.

Perspectivas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Natividad Fernández Sola

Catedrática de Derecho Internacional Público.
Universidad de Zaragoza

Introducción

Las instituciones de la Unión Europea (UE) reflejan la evolución de la Organización y, en particular, su adaptación a la entrada de nuevos Estados miembros y sus pasos en el camino de la integración política. Al mismo tiempo, hacen efectiva la "unidad en la diversidad" de sus distintos miembros (Bieber 2021). De ahí el interés de su estudio.

La Haya ha marcado en varios momentos históricos el devenir de Europa. Primero fue en 1948, con la celebración de la Conferencia de los movimientos federalistas europeos, que quería dar forma a Europa Occidental tras la devastación que supuso la II Guerra Mundial. En dicha Conferencia ya apareció la pugna entre federalistas e intergubernamentalistas, cuyos diseños y objetivo final para el continente divergían entre la cooperación y la integración. La idea intergubernamental salió adelante y dio lugar a la creación en 1949 del Consejo de Europa, organización defensora de las democracias, del Estado de Derecho y de los derechos humanos, la primera de estas organizaciones en las que España se incorporó al recuperar la democracia y las libertades. Luego pediría su adhesión a la Comunidad Europea, la organización que, con tan solo seis miembros en su creación, daba forma a los anhelos supranacionales y federalistas que habían quedado frustrados en la Conferencia de La Haya.

Nuevamente, la capital administrativa de los Países Bajos volvería a marcar el futuro de esa Comunidad Europea en 1969, cuando los Jefes de Estado o de

Gobierno de los "Seis" manifiestan su deseo de avanzar hacia una unión económica y monetaria. Esta cumbre fue el punto de partida de la progresiva reducción de los márgenes de fluctuación de las divisas nacionales que, décadas después, terminaría con el establecimiento de la moneda única.

En esta disertación abordaremos la evolución en el funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea (UE) y en su proceso de toma de decisiones desde la creación de las Comunidades Europeas hasta la actualidad[1].

Para arrancar debemos hacer referencia al casi permanente dilema entre profundización y ampliación. Tomando la terminología de Börzel, el debate de la integración europea entre *level and scope*. Llegar más lejos y profundizar en la vía supranacional o ampliar a más países este proceso; incluso exportar el modelo de integración europeo a otras regiones (Börzel 2020). Durante décadas, desde los años setenta, se ha querido transitar por ambos caminos simultáneamente. Así, la entonces Comunidad Europea fue objeto de ampliación en 1971, en 1980, en 1986, en 1995 y, de forma masiva, en 2004 y 2007, donde doce países se sumaron al proyecto. Finalmente, en 2013 se incorporó Croacia. Sin embargo, muchos países europeos figuran como candidatos a la adhesión, entre ellos uno tan problemático en la actualidad como Turquía, y otros como Ucrania, que nunca han entrado en esta categoría, recientemente la reivindican. Veremos el recorrido de esta pretensión que no parece sencilla.

Casi en paralelo a este proceso de extensión del número de miembros, se producen, particularmente a partir de finales de los años ochenta, reformas de los Tratados constitutivos que proceden a dar pasos hacia la integración, profundizando en ella, bien reconociendo más competencias a la UE, bien adaptando sus mecanismos y creando nuevos sectores de actividad como la política exterior y de seguridad común. De todas ellas, destacaré el Acta Única Europea, de 1987, y el Tratado de Maastricht, de 1991. Por la primera, se pone fecha a la completa realización del mercado interior con un ambicioso plan de normas a adoptar para hacerlo realidad antes del 1 de enero de 1992. El segundo, creó la Unión Europea tal y como hoy la conocemos, integrando junto al pilar ya existente de integración comunitaria, dos pilares intergubernamentales: la política exterior y de seguridad común y la cooperación de asuntos de justicia e interior (hoy esta última subsumida en el pilar comunitario).

Ambos logros, consecución del mercado interior y Tratado de Maastricht, se llevaron a cabo bajo el impulso como Presidente de la Comisión del francés Jacques Delors (1985-1995). Merece la pena señalar este dato para poner de

1 Para una visión general de la evolución institucional de la UE y sus motivos y consecuencias, ver P. P. Craig y G. De Burca (eds.), (2011), "Institutions, Power and Institutional Balance", *The Evolution of EU Law,* Oxford University Press, pp.41–84; y A. Mangas Martín, D. Liñán Nogueras (2020), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 10ª ed, Madrid, Tecnos.

relieve la importancia de un liderazgo fuerte en esta institución. Algo que probablemente no ha vuelto a repetirse con igual impronta.

Posteriormente el Tratado de Unión Europea sería objeto de enmiendas por los Tratados de Ámsterdam, en 1997, de Niza, en 2000, y por el Tratado de Lisboa, de 2007, hoy vigente tras el fracaso de la aprobación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, de 2004, al ser objeto de rechazo en Francia tras un referéndum no exitoso.

Este itinerario parecería mostrar que ampliación y profundización pueden caminar a la par. Pero esta compatibilidad queda en tela de juicio con la gran ampliación a doce Estados del Este de Europa por el gran número de nuevas incorporaciones que nos lleva a 28 Estados miembros (hoy 27 tras la salida del Reino Unido). La posibilidad de profundizar, al mismo tiempo, es ya cuestionable cuando cualquier modificación de los Tratados precisa la unanimidad de los veintisiete; igual que ocurre para avanzar, por ejemplo en política exterior, donde la unanimidad sigue siendo la norma para la toma de decisiones.

1. La evolución institucional y del proceso de toma de decisiones. Modificaciones institucionales y en el proceso de toma de decisiones

Las ideas-eje que han regido siempre el funcionamiento de las instituciones europeas, desde su creación en los años cincuenta hasta hoy, son: la unidad institucional, el equilibrio institucional —tres legitimidades— y la constatación de ser una estructura para un gobierno multinivel.

El equilibrio institucional es necesario en una Unión donde la división de poderes que conocemos del Estado nación es muy diferente al confluir tres legitimidades: las de los Estados miembros, la de la Unión Europea y la de la población europea, representadas respectivamente en el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos. Es importante conocer la forma en la que el poder nacional pasa a una representación transnacional sin llegar a convertirse en un sistema político transnacional o federal (Sbragia 2002); esta asegura, de acuerdo con los Tratados constitutivos, que cada una de ellas tiene el contrapeso de las otras. Este delicado equilibrio ha sido revisado a consecuencia de enmiendas a los Tratados[2]. Otras

2 Sirvan de ejemplo la aparición del Consejo Europeo, la regulación de la "comitología" o la de los actos delegados, la atribución de competencias colegislativas al PE o la creación del Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad. Toda incidencia en el poder legislativo y ejecutivo encierra una previa asunción normativa de cuál debe ser el equilibrio de las tres principales instituciones más apropiado en estas tareas, es decir, la determinación de qué tipo de ejecutivo y de legislativo es el idóneo para la UE.

veces por razones externas, como las sucesivas ampliaciones y la representación asignada a los nuevos Estados en las instituciones. Este equilibrio, el del poder relativo de los Estados miembros dentro de las instituciones, en concreto del Consejo, se vio modificado de forma importante por el Tratado de Niza de 2000, que debilitó el poder del eje franco-alemán en beneficio del Reino Unido y España; lo que motivó, en los negativamente afectados, un deseo de iniciar otra reforma de los Tratados para volver al equilibrio anterior (Yatanagas 2002). Finalmente, el equilibrio institucional puede verse afectado por alteraciones en el peso político relativo de cada institución sin que haya modificación de los Tratados (Craig, De Burca 2011, Mangas 2020).

Manteniendo siempre estas tres premisas, todas las reformas del sistema institucional de la Unión Europea han perseguido los siguientes objetivos: el refuerzo de la legitimidad democrática, de la eficacia y efectividad de la UE y de sus instituciones, y la consecución de una acción internacional coordinada.

El *refuerzo de la legitimidad democrática*, en la práctica, se ha traducido en un incremento casi constante de los poderes del Parlamento Europeo (PE). La extensión a nuevas áreas del procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento Europeo, considerado ya el procedimiento legislativo ordinario, es la máxima representación de esta tendencia que busca una mayor legitimidad democrática. Dos matizaciones son precisas en este punto. La primera es que, si bien es cierto que la elección directa del PE en sufragio universal por los ciudadanos europeos le dota de una mayor legitimidad democrática, no hay que olvidar que la participación en los comicios no es tan alta como para sobrevalorar este hecho. Además, no es la única institución con legitimidad democrática; también la tiene el Consejo al ser sus integrantes miembros de gobiernos nacionales surgidos de elecciones libres y democráticas en sus respectivos países.

La segunda matización es que la extensión de los "triálogos" o concertación previa de las tres instituciones cuando se lanza una iniciativa legislativa por parte de la Comisión genera preocupación sobre la naturaleza del procedimiento deliberativo establecido en los Tratados, con el riesgo de que estos compromisos tempranos inhiban las contribuciones de miembros del Consejo o del Parlamento que no han participado en el triálogo (Curtin 2009).

En ocasiones, las pretensiones del PE han llegado a pedir un derecho de iniciativa legislativa que, de concederse, rompería el equilibrio institucional.

Por su parte, el debate sobre el *refuerzo de la eficacia de la UE* y de sus instituciones es el debate sobre la generalización del voto por mayoría cualificada. El Compromiso de Luxemburgo de 1970 lastraba la toma de decisiones por mayoría cualificada al abrir la posibilidad de que cualquier Estado se opusiera a la misma esgrimiendo intereses vitales. La necesidad de culminar el mercado interior y, en consecuencia, de adoptar todas las normas necesarias para ello

llevó a un considerable impulso del voto mayoritario arrinconando de facto el citado Compromiso de Luxemburgo. El Tratado de Maastricht generalizará esta modalidad de toma de decisiones que, junto a la actuación del Parlamento Europeo como colegislador, hoy constituye el procedimiento ordinario salvo excepciones. Así, se exige la unanimidad para la admisión de nuevos miembros, para las enmiendas a los tratados o en buena parte de la política fiscal —aunque se va suavizando paulatinamente—. Generalización que no se extiende al pilar intergubernamental de la política exterior y de seguridad común (PESC), donde rige la unanimidad. Para aliviarla, o para hacerla más eficaz, el Tratado de Unión Europea (TUE) introduce unas fórmulas de flexibilidad. Tal es el caso de la abstención constructiva, que permite adoptar decisiones aunque uno o varios Estados se abstengan de votar en su favor si declaran que ello no impide dicha adopción por unanimidad del resto (art.31.1TUE). También son fórmulas de flexibilización la cooperación reforzada (art.20TUE) y la cooperación estructurada permanente (PESCO) para las decisiones en política de seguridad y defensa (art.46TUE).

Finalmente, la pretensión de lograr una *acción internacional coordinada* está en la decisión de crear un Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, primero en el Tratado de Ámsterdam, como comisionado del Consejo, y después en el Tratado de Lisboa, como vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo en su formación de Ministros de Asuntos Exteriores (art.18TUE). Conscientes de que no es suficiente con ser un gran mercado interior, y de que este necesita proyección internacional, el desarrollo institucional nos lleva hasta la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, que asiste al Alto Representante y que constituye el germen de un servicio diplomático europeo, todavía incipiente (Fernández 2009, 2010).

2. Adaptación a nuevas necesidades

Principalmente para reforzar a la UE como actor internacional y su coherencia como tal, se aprobó la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS) en 2016. Probablemente pueda calificarse como un texto que pretendía ser ambicioso y nació ya desfasado. Y ello se debió a dos razones. Primero, que, días antes de su aprobación, el 23 de junio, tenía lugar el referéndum por el que el Reino Unido decidió su salida de la UE. El "abandono del barco" iba a dejar 27 Estados miembros, perdiendo el principal actor estratégico y de seguridad de la Unión, tanto por su capacidad militar como diplomática, como por su poder económico y también por su *soft power*. Es cierto que el Reino Unido siempre ha sido una voz crítica, e incluso obstaculizadora, a los avances en la política exterior y, sobre todo, con respecto a una política común de seguridad y defensa por el temor a minorar el papel de la OTAN en la defensa europea y generar duplicidades innecesarias y

costosas. Pero también es cierto que su presencia internacional, su capacidad de proyección de fuerza o su peso en los mercados financieros privó a la UE de uno de sus miembros relevantes.

La segunda razón para el desfase casi en origen de la EUGS se materializó cinco meses después de su aprobación y vino del otro lado del Atlántico donde, el 8 de noviembre, el empresario Donald Trump ganaba las elecciones presidenciales a la candidata Hillary R. Clinton. Y lo hacía con un discurso nunca antes escuchado de exigencias a Europa, a riesgo de romper vínculos, tanto comerciales como defensivos. Para hacer creíbles sus palabras, se desvinculó de la OTAN mostrando su desprecio por una Organización que salía muy cara a los Estados Unidos, para defender a los europeos que, a su juicio, contribuían de forma muy deficiente a esta tarea. Por otro lado, mantuvo una indiferencia indisimulada ante la UE y procedió a la ruptura de las negociaciones del Tratado de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP). El cambio en la visión del sistema internacional por parte de los Estados Unidos obligó a la UE a renunciar a determinados postulados predicados en la EUGS sobre la relación transatlántica y a cambiar su estrategia al respecto.

Ambos acontecimientos hicieron de la EUGS, si no papel mojado, sí un documento con escasa influencia en la práctica pues el entorno externo e interno había cambiado drásticamente. Además, siendo una estrategia más realista que la de 2003, introducía el objetivo de la resiliencia de la UE y de los Estados vecinos; algo que se parecía mucho a una renuncia a conseguir mejores resultados y, simplemente, prepararse para una recuperación tras sufrir reveses en el ámbito internacional (Juncos 2017).

Lo positivo del texto es su focalización en la gestión de crisis por parte de la UE; gestión a la que aplicará un enfoque integrado (*comprehensive approach*). Sin embargo, no incidirá en la defensa colectiva – territorial, aceptada por el artículo 42.7 TUE[3].

Lo cierto es que para ser relevante internacionalmente hacen falta capacidades, ideas e instituciones. La UE no tiene las suficientes capacidades militares aportadas por los Estados miembros. Sí que hay ideas, pero diferentes según los Estados miembros. Finalmente, instituciones hay muchas pero, en ocasiones, lastran a la UE por no ser suficientes o adecuadas y por no tener unas orientaciones precisas de actuación sobre las que todos los Estados miembros estén de acuerdo.

3 Ver Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016, tras los atentados del Daesh en París, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE) (2015/3034(RSP)). En ella, considera que su invocación es una cuestión política, y pide al Consejo un mayor desarrollo sobre su instrumentalización para garantizar su aplicación eficaz, y al Consejo y a los Estados miembros la adopción de un marco estratégico para su uso. Ese marco debería haber sido la EUGS.

El test último del valor de la EUGS sería su eficacia para hacer frente a los retos comunes de la Unión en el ámbito internacional y colmar las deficiencias del sistema europeo existente hasta entonces. Para ello, seleccionamos algunos de los temas claves de la agenda internacional: migraciones masivas, inestabilidad en el Norte de África y el Sahel, cambio climático, política sanitaria, ciberataques y desestabilización democrática, y la relación con las grandes tecnológicas. La solución de la UE a las migraciones masivas, problema especialmente planteado a raíz de la guerra de Siria, que se inició en 2011, se ha considerado efectiva si bien dudosa en cuanto a su conformidad con los valores proclamados por la UE. El rechazo de los múltiples demandantes de entrada en territorio de la Unión, incluso demandantes de asilo, y su retención obligatoria por parte de Turquía a cambio de una sustancial suma de dinero ha sido práctico pero insatisfactorio desde un punto de vista humanitario; además de haber mostrado la rotunda negativa de muchos Estados a aceptar las cuotas de refugiados a admitir —fijadas por el Consejo y la Comisión—, al no tratarse de una competencia de la UE y no estar dispuestos a contribuir en aliviar la pesada carga de los países de entrada.

En cuanto a la inestabilidad del Gran Magreb, el papel de la UE es tan reducido como amplio es el protagonismo de Francia, quien ha actuado a título individual recabando el apoyo de Bruselas y de algunos Estados miembros para combatir el terrorismo en Mali. Actuación del tipo *coalition of the willing*, que ha dejado a la UE al margen salvo para lanzar una misión de adiestramiento no ejecutiva.

En la Conferencia de París sobre cambio climático, la UE que es la principal impulsora de la acción contra el mismo, quedó marginada por los dos grandes "emisores", Estados Unidos y China, quienes marcaron la agenda en función de sus intereses dando lugar a unos resultados de mínimos.

La pandemia Covid-Sars 2 puso de manifiesto que, aunque las crisis pandémicas han venido contemplándose tanto por la Unión como por las estrategias de seguridad de sus Estados miembros, como una amenaza a la seguridad, no había medidas ni plan de acción establecido en caso de materializarse. La respuesta europea fue descoordinada durante meses hasta que la Comisión tomó las riendas en una fase intermedia con la gestión de la compra de vacunas. Por otro lado, aunque de forma improvisada, se dio respuesta a la crisis económica originada como consecuencia del largo período de parálisis de las actividades económicas no esenciales. La aprobación de los fondos *EU Next Generation* son, probablemente, la respuesta más acertada, aunque improvisada, por parte de la UE.

En materia de protección frente a ciberataques y campañas de desestabilización democrática a través de la desinformación, en 2017 la UE estrechaba su

cooperación con la OTAN para luchar contra estas manifestaciones. Posteriormente, en 2018, la UE adoptaba el Plan de lucha contra la desinformación con la intención de mejorar programas ya iniciados parar detección de campañas de desinformación y protección de los sistemas democráticos, y contrarrestar cualquier campaña de post-verdad[4].

Finalmente, en la contención del poder expansivo de las grandes compañías tecnológicas, que puede impactar negativamente en la seguridad de la UE, se ha conseguido (octubre 2021) un acuerdo para armonizar la fiscalidad de estas compañías en los Estados miembros a través de un impuesto global del 15 % sobre los beneficios de las multinacionales que facturen más de 750 millones de euros anuales.

En definitiva, a algunos desafíos de seguridad se les ha dado mejor solución que a otros, aunque tan solo la gestión de crisis y la adopción de medidas contra las estrategias de zona gris (ciberseguridad y desinformación) se derivan de las previsiones de la UEGS.

En definitiva, gran parte de los logros o fracasos demuestran la existencia o inexistencia, respectivamente, de una posición común de los Estados miembros. Sin embargo, en ocasiones, el funcionamiento de las instituciones no obtiene resultados satisfactorios por falta de competencias para ello. Aunque es cierto que la UE ha incrementado sus competencias en políticas no comunes, estas son generalmente de armonización y, como en el caso de la inmigración, no permiten a la Unión adoptar medidas que vayan más allá o limitar la capacidad reguladora y decisora de sus Estados miembros.

3. ¿Es la integración diferenciada la fórmula para un mejor funcionamiento de la UE? ¿Cómo articularla con el aparato institucional único?

La constatación de la dificultad de enfrentar algunos de estos retos que hoy tiene por delante la sociedad europea hace recaer parte de la culpa sobre la estructura actual de la UE, considerándola insuficiente. En particular, se hace referencia a la exigencia de la unanimidad para cuestiones de política exterior y de seguridad común; algo, si no imposible, sí difícil habida cuenta de la disparidad de intereses, de historia, de percepciones y de culturas de seguridad entre los Estados miembros.

4 El plan de acción aprobado el 8 de diciembre de 2018 prevé el aumento de recursos para frenar la desinformación, la respuesta coordinada a los ataques mediante un sistema de alerta rápida, exige el cumplimiento de un código de buenas prácticas y prevé la creación de grupos de verificación y contraste de datos.

Ante este obstáculo, y como fórmula de profundizar en la integración entre socios heterogéneos, surge el concepto de integración diferenciada. Término polisémico que se puede asimilar con otros usados desde hace décadas, tales como integración con "geometría variable", con un "núcleo duro" que avance más rápido, "a varias velocidades", o una "Europa a la carta". Un precedente de estas propuestas se encuentra en el Informe Tindemans sobre el futuro de la integración europea, de 1975.

El propio *leitmotiv* de la UE ha pasado de ser *An Ever Closer Union*, concebida en la más pura lógica funcionalista del *spill over* y que se consideraba irreversible, al *United in the Diversity,* que revela un objetivo menos comprometido y alejado de cualquier perspectiva federal y que, además, se acepta que puede ser reversible desde el momento que el Tratado incluye una cláusula de salida: el artículo 50 TUE que permitirá la salida del Reino Unido (Brexit). Junto a esta opción radical, se han ido admitiendo diferenciaciones entre los distintos Estados miembros. Estas excepciones al régimen general del Tratado se han reconocido por tiempo (nuevos miembros), por espacio (Islas Feroe) o por el contenido de las políticas (PESC). Así, los nuevos Estados miembros tienen un régimen transitorio tras su adhesión en el que se posponen determinadas obligaciones durante un período que varía según los capítulos; son los llamados períodos transitorios post-adhesión. Por otro lado, también se registran exclusiones de parte del territorio de un Estado para la aplicación de todo o parte del acervo comunitario. Tal es el caso de las islas Feroe, en las zonas de soberanía del Reino Unido en Chipre; las Islas del Canal y la Isla de Man a las que solo se aplicará el Tratado en la medida necesaria para asegurar el régimen previsto para ellas en el Tratado de Adhesión del Reino Unido (art.355TFUE); o Gibraltar, excluido de las disposiciones sobre mercado interior y de armonización fiscal. Finalmente, el Tratado UE reconoce la posibilidad de que algunos Estados permanezcan al margen en la aplicación de ciertas políticas como la monetaria, caso de los países que no pueden o no quieren adoptar el euro como moneda común, o la política exterior y de seguridad común (PESC) rechazada por Dinamarca. Estas últimas constituyen el precio a pagar por la aceptación de los Estados afectados de las enmiendas a los Tratados constitutivos a partir del Tratado de Maastricht.

A ello hay que sumar las diversidades de derechos y obligaciones derivadas de las fórmulas de flexibilidad que pueden generar las cooperaciones reforzadas (artículo 20 TUE) o la cooperación estructurada permanente (PESCO) en el ámbito de la política de seguridad y defensa (artículo 46 TUE).

Junto a la diversidad con resultado de integración diferenciada posible a través de las disposiciones de los Tratados constitutivos en sus sucesivas modificaciones, la práctica reciente nos muestra la posible integración diferenciada por la vía intergubernamental, es decir, por el acuerdo de los Estados miembros al margen de los Tratados (Martín Pérez de Nanclares 2012). Así se concluyó el pacto de

estabilidad y crecimiento, en particular, el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de 2012 mediante el que se incorporan disposiciones fiscales más estrictas que las fijadas por el pacto de estabilidad[5].

Todas estas posibilidades de integración diferenciada o regímenes jurídicos no totalmente uniformes para todos los Estados miembros plantean un problema al normal funcionamiento de las instituciones. La solución aportada por el artículo 238.3TFUE garantiza el funcionamiento institucional y que todas las cooperaciones reforzadas, o exclusiones voluntarias o no de la aplicación del Tratado, tengan un claro parámetro de formación de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones[6]. Luego los diferentes ritmos o intensidad de la integración de algunos Estados miembros, o en algunas políticas, no plantea tanto un problema institucional como un problema de equilibrio de los derechos y obligaciones asumidos por cada uno y eventualmente una discriminación de algunos de ellos.

¿Podemos decir que la integración diferenciada sea la respuesta a los retos que enfrenta la Unión Europea? Ciertamente, es una fórmula inadecuada para alguno de ellos. Por ejemplo, no solventa los problemas institucionales o el rechazo de algunos Estados a someterse al sistema institucional. Buena prueba de ello es la salida del Reino Unido de la UE, siendo el Estado miembro que gozaba de mayores exenciones en su régimen jurídico. Con todos, el Primer Ministro de la época, David Cameron, negoció con la UE un régimen todavía más diferenciado y "a medida" de sus exigencias en un intento de frenar la salida de su país después de haber prometido un referéndum para adoptar esta decisión. Sin embargo, el régimen más privilegiado que nunca haya existido en la UE no logró frenar al electorado que, por una pequeña diferencia, votó a favor del Brexit. Por otra parte, las distintas formas de integración diferenciada no permiten salvar completamente el requisito de la unanimidad cuando esta sea necesaria, aunque parezca factible para proceder a reformas en políticas poco integradas como defensa o salud.

5 Glosario, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=es. La base jurídica para el Pacto de estabilidad y crecimiento se encuentra en los artículos 121 y 126 del TFUE. Se llegó a la inclusión de un nuevo párrafo en el artículo 136 TFUE para permitir la aprobación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) sin necesidad de desencadenar el mecanismo de enmienda de los Tratados y solo aplicable a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

6 Artículo 283.3 TFUE: "A partir del 1 de noviembre de 2014 […], en aquellos casos en que, en aplicación de los Tratados, no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualificada se definirá como sigue: a) la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados. Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros de Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada. b) No obstante lo dispuesto en la letra a), cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante […], la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados".

Para aclarar el uso de la integración diferenciada en sus diversas variantes, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en 2019[7] estableciendo cómo puede utilizarse y puntualizando que su uso ha de tener siempre un carácter temporal y buscando una mayor integración. Por tanto, la fórmula seguida in extremis hacia el Reino Unido no hubiera cumplido esta exigencia puesto que las excepciones desorbitantes hubieran conducido a una mayor desintegración.

4. La Conferencia sobre el futuro de la UE

La Conferencia sobre el futuro de la Unión Europea es una iniciativa francesa planteada como un ejercicio deliberativo, apoyado por las instituciones, con el ánimo de involucrar a los ciudadanos en el proceso de construcción europea. Con unas limitaciones temáticas —no va a producir un cambio en los tratados— y temporales —duración de un año—. Pese a opiniones autorizadas que consideran que puede ser un motor de reformas, parece que la opinión de los gobiernos va más en la línea de conceptuarla tan solo un foro de debate (Fabrini, Fossum, Góra, Wolff 2021).

Sus objetivos pueden sintetizarse en alcanzar una Europa más ecológica, más digital, más social y más federal; todo ello contando con la opinión pública. Se puede imaginar que el resultado de esta Conferencia podría ser un punto de inflexión en cuestiones institucionales que permitan, por ejemplo, una mayor democratización de la UE. Este objetivo hoy en día se focaliza en las elecciones al Parlamento Europeo y la posibilidad de elaborar listas transnacionales o mantener las listas nacionales. El punto más controvertido sería el de la elección del Presidente de la Comisión indirectamente a través del voto al Parlamento Europeo, mediante la presentación de una candidatura por cada grupo político (los *spitzenkandidaten*). Algo que se formuló en las últimas ediciones aunque, finalmente, la Presidenta actual de la Comisión no es ninguna de esas personas que los grupos políticos presentaron como candidatos a presidir esta institución.

La decisión sobre los resultados de la Conferencia será responsabilidad del Consejo Europeo, quien ya ha considerado que los mismos no serán considerados vinculantes. De esta forma, lo mismo puede impulsarse alguna reforma institucional, como —lo que parece más probable— mantenerse el *statu quo*.

El funcionamiento de recogida de opiniones de la sociedad civil no ha sido especialmente accesible por su complejidad técnica, y la participación ha sido muy baja y más por organizaciones que por individuos. Por otra parte, la participación no se ha visto estimulada por debates en los Parlamentos nacionales.

7 Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2019, sobre la integración diferenciada (2018/2093(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0044_ES.html

Muy posiblemente estemos ante un nuevo ejercicio de fuegos de artificio que, finalmente, dé lugar a un parco resultado.

Cualquiera que sea el resultado, quedará pendiente el gran asunto de la autonomía estratégica de la UE, tanto en el ámbito militar —donde no existe— como en el económico, energético o digital, por poner algún ejemplo relevante. Autonomía que encuentra el obstáculo de la falta de coordinación entre los Estados miembros; y este déficit tiene una difícil corrección mediante un ejercicio deliberativo, como es la Conferencia sobre el futuro de Europa. Se requiere un liderazgo, una capacidad de influencia y una mayor coordinación.

5. A modo de conclusión

Evitar parálisis innecesarias en el funcionamiento de las instituciones es una garantía de eficacia de las mismas y de correcto desarrollo de las políticas que articulan. Luego, debe tomarse en serio la posibilidad de seguir algún tipo de flexibilidad que evite un incorrecto funcionamiento. Más dudoso es el recurso a modalidades de cooperación integrada que no permitan sumarse a los demás Estados miembros y, como señala el Parlamento Europeo, tengan carácter temporal, no excluyan definitivamente a algunos Estados y tengan siempre la finalidad de profundizar en la integración, no de aminorarla o destruirla.

De cara al futuro inmediato, poco cabe esperar de la Conferencia sobre el futuro de Europa por su configuración y magras contribuciones ciudadanas. No obstante, la necesidad de un refuerzo de las políticas internas y externas de la Unión seguirá siendo necesario para una adaptación a los parámetros del cambiante sistema internacional, aunque en la actualidad la UE da la impresión de que descarte la posibilidad de ser una gran potencia. Si esto es así, evidentemente no lo será.

El 12 de julio, el Consejo presentó las prioridades de la UE que defender en la 76ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ella se prioriza el multilateralismo para gobernar las relaciones internacionales, la prioridad de las Naciones Unidas como foro mundial, la reconstrucción tras la pandemia o la necesidad de ganar la batalla al cambio climático… Estos objetivos parecen loables pero distan de las prioridades de las principales potencias en un momento de cambio paradigmático de las relaciones internacionales en el que, desde una óptica realista, se persigue el interés nacional a cualquier precio y el desprecio hacia las organizaciones internacionales y al multilateralismo. En este sentido, como primer paso, la Unión debería identificar sus intereses para después buscar los mejores medios para defenderlos.

Como dijo el Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, Josep Borrell, en un momento como el actual, y sin dejar de lado sus principios fundamentales, la Unión Europea debe aprender el lenguaje del poder.

La elaboración de una brújula estratégica (*strategic compass*) debería orientar claramente la definición de amenazas y riesgos, los medios de hacerles frente y, en consecuencia, los intereses de la UE. La reciente guerra en Ucrania, aparte del cambio de situación estratégica que supone, puede conducir a este ambicioso documento a nacer muerto o a posponerse su publicación.

Lograr un mayor peso internacional requiere, además, atajar la debilidad que suponen las tensiones internas entre instituciones y las incoherencias en política exterior de los Estados miembros de la UE. Algo que parece necesario para evitar la irrelevancia o marginalidad internacional que solo reportará pérdidas a la Unión y hará tambalear nuestro sistema, arrastrando por delante los logros de la integración europea.

Mantener el legado de integración recibido de generaciones pasadas y mejorarlo sería nuestra deuda con la Unión Europea.

Terminaré parafraseando a Pericles en su oración fúnebre a los primeros muertos en la guerra del Peloponeso, en el año 431 a.C., tal y como lo recogió Tucídides y que parece aplicable a la UE a día de hoy, con la idea de la necesidad de fuerza interna basada en valores que se proyecte hacia el exterior. Elogia Pericles el legado recibido de "nuestros antepasados y que nuestros padres mejoraron". Hoy nos corresponde a nosotros sostener los valores de la polis [Atenas] que la han hecho grande y poderosa frente a nuestros enemigos y modelo a seguir, y no arruinar ese legado[8].

Esto lo decía Pericles en un momento en el que Atenas ya había sido derrotada y, aunque Pericles se aferra a que las libertades, el imperio de la ley y los valores de la ciudad prevalecen sobre cualquier otra cosa y la hacen más fuerte. Sin embargo, en fechas muy próximas Atenas se vio azotada por la peste; ello generó una situación de desconocimiento total de las leyes, los valores y del Estado de Derecho.

Si sustituimos la referencia a "Atenas" por la "Unión Europea", la caída en estos momentos de la UE frente a otras potencias si no somos capaces de hacer frente a los retos señalados, puede ser análoga a lo que supuso la caída de los imperios helénico o del romano en su momento. No porque la UE sea un imperio ni aspire a ello, sino porque será la caída de ese legado que recibimos de nuestros antepasados y de esta civilización occidental en cuyos valores nos vemos reflejados.

Merece la pena reflexionar sobre esto y considerar muy seriamente el urgente reforzamiento de la Unión Europea, de sus políticas e instituciones, y actuar en consecuencia.

8 XXXVI *Pericles' Funeral Oration,* Thucydides, edición publicada por la Fundación del Parlamento Helénico, 2ª edición, Atenas, 2008.

Bibliografía

Bieber, F. (2021). Unity and Diversity Through the EU Institutions and Procedures. En F. Bieber y R. Bieber, *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, Palgrave Macmillan, pp. 103-130.

Börzel, T. y Risse, T. (2020). Identity Politics, Core State Powers and Regional Integration: Europe and Beyond. *JCMS*, Special Issue: Collective Identities and the Integration of Core State Powers, volumen 58, Issue 1, pp. 21-40

Craig, P. y Búrca, G. de (eds.). (2011). Institutions, Power and Institutional Balance. *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, pp. 41-84, y *Oxford Legal Research Paper Series*, n. 48, https://ssrn.com/abstract=1912016

Curtin, D. (2009). The Council of Ministers: The Missing Link? En L. Verhey, P. Kiiver y S. Loeffen (eds.), *Political Accountability and European Integration*, Europa Law Publishing.

Fabrini, S., Fossum, J. E., Góra, M. y Wolff, G. (2021). Conference on the Future of Europe. Vehicle for reform or forum for reflection? *EU3D, Policy Brief*, n. 1, https://www.eu3d.uio.no/publications/eu3d-policy-briefs/eu3d-policy-brief-1-may-2021.pdf

Innerarity, Daniel. (2018). Democracy in Europe: a political philosophy of the EU. En Cham, Palgrave Macmillan, *The theories, concepts and practices of democracy*, Springer eBooks, Political science and international studies collection, en particular cap. 3 "On behalf of whom. The Multiple Representation of Europeans", pp. 123 y ss.

Innerarity, Daniel. (2018). On Behalf of Whom? The Multiple Representation of Europeans. En *Democracy in Europe*, pp. 123-161.

Juncos, A. E. (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?" *European Security*, 26:1, 1-18.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados Constitutivos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 42, pp. 397- 431.

Mangas Martín, A. (2020). El sistema institucional. En Mangas Martín, Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 10ª ed., Madrid, Tecnos.

Sbragia, A. M. (2002). Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance, and Uncertainty. *Governance*, Volume 15, Issue 3, pp. 393-412.

Yataganas, X. A. (2001). The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union. A Continental Perspective. *European Law Journal*, Volume 7, Issue 3, pp. 242-291.

El futuro de Europa: oportunidades ante retos compartidos y globales

Antonio Tajani

Presidente de la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo.
Premio Europeo Carlos V

En mi experiencia política he tenido la suerte de tener muchas satisfacciones. Pero la emoción de la ceremonia del 9 de mayo de 2018, cuando su majestad el rey don Felipe VI de España me entregó el prestigioso premio Carlos V, está impresa en letras grandes en mi memoria. Hoy, aunque sea a distancia, es para mí como un regreso a casa.

Hace tres años nadie hubiera imaginado la pandemia de 2020 tal como la vivimos. Como el 11 de septiembre, como la caída del Muro de Berlín, la pandemia marcará un antes y un después. Debemos ser honestos: Covid y sus consecuencias económicas son el mayor desafío al que se ha enfrentado la Unión Europea en su historia.

El virus se ha cobrado más de medio millón de vidas. 22 millones de europeos han enfermado de Covid. En 2020, en Europa perdimos 12 puntos de PIB y 2 millones de puestos de trabajo. La Unión fue tomada por sorpresa, inicialmente respondiendo a la emergencia de una manera vacilante e insegura. Pero el heroico compromiso de nuestros médicos y enfermeras, los cajeros de nuestros supermercados, las empresas que han garantizado la cadena alimentaria y todo el personal de servicios esenciales han permitido que Europa continúe en tiempos difíciles. Estos ciudadanos italianos, españoles y europeos nos han recordado que, en nuestra Unión, siempre han sabido salir juntos y más fuertes de los momentos más oscuros: han sido un ejemplo para nosotros los legisladores.

Al final, afortunadamente, se impuso la Europa de la solidaridad. Hemos respondido con medidas de gran alcance, desde el Fondo de Recuperación hasta Sure, desde el plan de compra de bonos del Estado del Banco Central Europeo hasta los fondos del ESM y el BEI.

Las últimas estimaciones de la Comisión Europea dicen que, a finales de 2022, el PIB europeo volverá a los niveles anteriores al Covid.

Pero esto no significa que las crisis económica y sanitaria hayan pasado. Por un lado, el Coronavirus nos ha demostrado que el egoísmo nacional no es la solución a las emergencias globales: las pandemias no conocen fronteras. Para ello, se necesita un enfoque común en el tema de la salud si queremos que Europa vuelva a marcar una diferencia positiva en la vida cotidiana de las personas. Ha llegado el momento de avanzar hacia una Unión de la Salud, con inversiones en investigación e innovación y grandes proyectos de salud. El grupo del Partido Popular Europeo en el Parlamento Europeo ha propuesto crear un Instituto Europeo de Investigación, donde los mejores profesionales puedan reunirse para ganar la lucha contra el cáncer y las enfermedades crónicas. Necesitamos hacer más y mejor: tenemos que reforzar la coordinación para gestionar eficazmente cualquier pandemia futura.

Hace 70 años, la cooperación del carbón y el acero era la herramienta para evitar guerras y la base para la recuperación económica de la posguerra. Hoy en día, la cooperación europea en materia de salud e innovación puede ser la herramienta para prevenir las peores enfermedades y pandemias.

La crisis nos ha demostrado lo importante que es tomar decisiones rápidamente. Las familias y las empresas no pueden esperar meses para que Bruselas decida. La Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, que tengo el honor de presidir, se encuentra entre las más comprometidas con este desafío.

Es necesario revisar el método de votación en el Consejo europeo, adoptando el procedimiento de votación por mayoría: la necesidad de buscar la unanimidad ha provocado ralentizaciones que han afectado negativamente a la presencia política de la Unión Europea en el escenario global.

El Parlamento Europeo debe recuperar una nueva centralidad. Hoy, lamentablemente, es la única Asamblea Parlamentaria del mundo que no tiene el poder de iniciativa legislativa. Somos la única institución europea elegida directamente por los ciudadanos: esta situación compromete la autonomía del Parlamento y nuestra capacidad de ser la voz de los ciudadanos europeos. Fue el Parlamento Europeo quien presionó para el Plan de Recuperación y un presupuesto europeo ambicioso. Pedimos la reinstalación de un capítulo de gasto por salud que inicialmente estaba ausente en la propuesta de la Comisión. Ursula von der Leyen se ha comprometido a dar seguimiento a las iniciativas del Parlamento y convertirlas en proyectos de ley. Este miércoles comenzaremos el debate sobre el poder de iniciativa en la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Debemos pasar de las buenas intenciones a los hechos rápidamente. Se necesitan reformas para que la gobernanza europea sea más eficaz. Todos conocemos los temas que están sobre la mesa, desde la ley electoral hasta la elección directa del Presidente de la Comisión. Para ser más eficiente, es necesario reunir en una sola

figura el actual presidente del Consejo y el presidente de la Comisión. Esto facilitaría el proceso legislativo, la mediación entre los Estados miembros y favorecería una integración europea más profunda y coherente.

Además de la arquitectura institucional, también existen importantes cuestiones de política económica y fiscal. Es necesaria una armonización fiscal para evitar distorsiones del mercado único y garantizar la igualdad de condiciones para nuestras empresas. Del mismo modo, el sistema de Recursos propios de la UE debe centrarse en la evasión y elusión fiscales. Los gigantes del web no pueden ser *legibus soluti*. Es necesario establecer el principio de que los impuestos se pagan donde se genera la ganancia y no en paraísos fiscales.

Estos son temas cruciales que deben abordarse en la Conferencia sobre el futuro de Europa. Creo que esta Conferencia será tan exitosa como nuestros países, Italia y España, serán los protagonistas. Depende de nosotros asumir un papel político más fuerte que corresponda a nuestra historia y economía. Juntos somos más del 20 % de los europeos. Necesitamos una fuerte iniciativa diplomática impulsada por España e Italia para una Europa más fuerte y equilibrada. Debemos poner nuestras prioridades en el centro de la agenda política, comenzando por el tema de la inmigración. No es un problema que concierna solo a los países del Sur, sino que es un problema de toda la Unión: necesitamos un enfoque europeo. Es necesaria una nueva política europea en África. En 2050, habrá dos mil quinientos millones de ciudadanos africanos. Si no trabajamos para cambiar las condiciones geopolíticas, económicas y climáticas, correremos el riesgo de flujos migratorios que nadie podrá detener. Si China ha decidido invertir sesenta mil millones de euros en el continente africano, no podemos quedarnos atrás. En esto, Italia y España tienen un papel fundamental: somos puentes geográficos y culturales entre África y Europa.

Nunca como hoy necesitamos líderes con visión de futuro que tengan una visión global y que puedan encontrar nuevas soluciones ante nuevos problemas. Italia y España se encuentran entre los países europeos con mayor número de ciudadanos en riesgo de pobreza, situación heredada de la crisis de 2008 y que la Covid ha agravado aún más. En 2020, España ocupó el quinto lugar entre los países más pobres de la UE (20,7 % de las personas en riesgo de pobreza según Eurostat). En Italia, la pobreza absoluta afecta a dos millones de familias y más de 5,6 millones de ciudadanos.

Es necesario revertir el curso lo antes posible. Reactivar la economía real, luchar contra el desempleo, especialmente el juvenil, apoyar a los sectores manufactureros en crisis y a los agricultores: estas deben ser las prioridades de los próximos años.

Para ello, todas nuestras políticas, desde el comercio hasta la energía, desde la formación hasta el Acuerdo Verde, deben trabajar hacia un renacimiento de la industria europea. Las empresas necesitan un fácil acceso al crédito y las materias primas, cuyo precio está aumentando de forma alarmante. Necesitamos una

política industrial sólida para reactivar el crecimiento y el empleo. Para apoyar la competitividad de nuestras empresas y permitirles ganar el desafío con sus competidores globales, especialmente China, es necesario revisar las reglas de competencia, que están obsoletas.

Sin empresas no hay trabajo. Sin trabajo no hay dignidad de la persona, bienestar y libertad. Y, como Miguel de Cervantes hace decir a Don Quijote en la obra maestra de la literatura española: "La libertad es el regalo más preciado que el cielo ha concedido a los hombres". Es necesario acompañar a las empresas y al sector público en la transacción verde y en la revolución digital. En esto, las universidades juegan un papel fundamental. Nuestras empresas necesitan trabajadores altamente calificados. Al mismo tiempo, millones de puestos de trabajo están en riesgo. Se necesita más inversión en formación en beneficio de universidades, estudiantes y empresas. La formación es fundamental para que los jóvenes ayuden a construir un futuro y permitirá revertir el colapso demográfico que vive Europa desde hace años. También es fundamental para quienes han perdido su empleo: no dejar a nadie atrás es la base de nuestros valores.

Necesitamos fortalecer las cadenas de valor europeas. Pensamos en las dificultades de la campaña de vacunación: si Europa es débil, la salud y la economía están en riesgo.

Por todas estas razones creo que es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No podemos pensar que las reglas diseñadas hace 30 años sean adecuadas para la economía actual. Las razones de la reforma no son simplemente que muchos Estados miembros tendrán niveles muy elevados de deuda pública. Las economías deben estabilizarse en caso de recesión. Un ajuste prematuro o excesivo sería peligroso para las finanzas públicas y las empresas y agravaría aún más el desempleo.

Este es el verdadero desafío para el futuro de Europa. Debemos tener en cuenta que los Estados miembros están esencialmente divididos entre un Norte que ha sufrido una recesión menos severa causada por Covid y un Sur fuertemente marcado. En Alemania, la deuda creció un 10 % del PIB. En Italia, el 25 %.

La pandemia es una tragedia, pero no ha dividido a Europa. No queremos que reglas demasiado estrictas nos dividan. Cometeríamos el mismo error de 2008 y la idea de una Europa aséptica como máquina burocrática, alejada de los ciudadanos e incapaz de resolver problemas, volvería en contra a la opinión pública.

Esto no significa dar luz verde al gasto descontrolado, sino acompañar a ciudadanos y empresas en la recuperación tras una crisis tan dura. Solo respondiendo a las necesidades de los ciudadanos la Unión tiene sentido. De lo contrario, estaremos condenados al fracaso. Por sí solo, ningún país europeo puede competir con gigantes como China, Rusia, India y Estados Unidos. Solo unidos podemos hacer una diferencia positiva.

La Europa de la salud

Nicolás González Casares

Diputado al Parlamento Europeo.
Ponente del Reglamento EMA

Me gustaría decir que estamos en Bruselas con un tiempo que ya nos gustaría que fuera el de Extremadura. El clima ahora en Bruselas es más parecido al que probablemente haga en Galicia en estos momentos, de donde yo soy; parece que somos, en estos momentos, una isla diferente de temperatura dentro de España, que está sometida a unos rigores importantes de temperaturas estivales, pero bueno, al fin y al cabo, si estamos en Bruselas es porque aquí aún queda trabajo que hacer.

Gracias por invitarme a hablar de la incertidumbre y las oportunidades en la era post-Covid, porque sin duda las hay en el campo de la salud, en esa Europa de la salud que queremos construir. Efectivamente, quedan muchas cosas por hacer y la pandemia así lo ha puesto de relieve. Soy enfermero, he trabajado gran parte de mi vida profesional en la sanidad pública, de hecho sigo siendo profesional de la sanidad pública en excedencia. En Bruselas me dedico a asuntos de salud y también de energía y clima, fundamentalmente porque hay más cuestiones siempre en las que trabajar más allá de las áreas propias de los comités parlamentarios.

Creo que si alguna lección hemos de extraer para el futuro en el campo de la salud es que no había una clara y definida política de salud europea. Evidentemente había unos retazos, unas iniciativas, una serie de organismos e instituciones de gran importancia y de gran valor. Me dedico al reglamento de refuerzo de la Agencia Europea del Medicamento en Situaciones de crisis, y lo acabamos de votar hace unos días en el Pleno del Parlamento Europeo con un amplio respaldo. Teníamos una Agencia Europea del Medicamento, tenemos un Centro Europeo

de Control de Enfermedades, pero quizás, por las competencias nacionales y por ese balance que siempre se busca entre las instituciones europeas y el principio de subsidiariedad y los recelos de muchos Estados miembros a la hora de perder competencias y, por qué no decirlo, de ciertas corrientes políticas que tienen cierto miedo o cierto resquemor a avanzar en la construcción de más Europa, de una Europa más federal, es cierto que en este campo no se había avanzado demasiado porque el apego de la ciudadanía a las políticas de salud es a aquellas que están cerca, a las que se sienten como algo cercano, las del día a día.

La asistencia sanitaria es algo que podemos necesitar en cualquier momento y parece que si la ponemos en la esfera de las instituciones europeas es como si la alejáramos de los ciudadanos. Y eso no es lo que se pretende. Esta pandemia nos ha demostrado que coordinando los problemas de salud, los desafíos y las amenazas, es decir, estando coordinados entre todos frente a aquello a lo que tenemos que hacer frente porque nos afecta de igual forma a cualquier ciudadano europeo porque la amenaza es la misma, tenemos mejores soluciones. Evidentemente, me refiero a una misma respuesta general pero teniendo en cuenta los matices de cada territorio.

Al principio de la pandemia vimos con mucha preocupación diferentes respuestas: cómo se cerraban fronteras, cómo había problemas de suministro en muchos países, y hasta que no empezó una respuesta coordinada europea, hasta que no se cortaron las ambiciones de algunos países de "sálvese quien pueda", no empezamos a dar una buena respuesta a los desafíos que nos imponía esta pandemia.

La primera respuesta tenía que ver con los suministros. Algo tan básico como disponer de equipos de protección para el personal sanitario se convirtió en un problema de primer orden. Y eso nos llevó a reflexionar y pensar por qué ocurría eso. Además de no hacer caso adecuado a las amenazas y de que cada uno buscó su respuesta, está claro que faltaban cadenas de producción, es decir, que algo iba más allá de las propias políticas de salud; había cuestiones que tenían que ver con el campo industrial. Parece que las instituciones europeas, los estados miembros y la sociedad fueron absorbiendo estos conceptos y todos pensamos que la Unión Europea podía convertirse en un escudo. Y así se fue trabajando con diferentes mecanismos de respuesta como pudo ser el SURE, y como en gran medida fue el gran pacto que dio lugar a la aparición del Gran Fondo de Recuperación Europeo añadido al marco financiero plurianual, es decir, si algo caracteriza a los fondos *del NextGenerationEU* es que es una adicionalidad, es excepcional por la crisis; veremos si es o no excepcional en el futuro. Mi campo no es el económico y presupuestario, pero desde luego esto supone un hito. Y es un hito porque también añade en el campo de la salud nuevos retos, pero también mayores posibilidades de financiación.

Algo que vemos como de gran importancia en el abordaje europeo de la pandemia es la estrategia de vacunación europea. Que cualquier ciudadano de

la Unión Europea tenga acceso a las vacunas por igual, independientemente dónde viva y de su capacidad económica, marca mucho. Como marca que una vacuna que se puede estar fabricando en diferentes países de la Unión Europea, que estos podrían tener la tentación de acaparar, se están distribuyendo por igual para toda la ciudadanía europea.

Y aunque al principio vimos problemas, vimos costuras y vimos dificultades en la implantación de esa estrategia ya desde antes incluso de tener una vacuna disponible, y problemas de transparencia, actualmente estamos viendo que hay una gran respuesta que debe ser también compartida con el resto del mundo, y es lo que estamos tratando de hacer. Por lo tanto, yo creo que ha sido un éxito importante, pero debemos aprender que la coordinación en materia de salud y esta respuesta, como la de las vacunas, puede servirnos para el futuro para muchísimas más cosas. Y en ese marco de mayor cooperación y coordinación en la salud, y llamados también por la urgencia de la necesidad en cada uno de los lugares donde vivíamos, siendo la pandemia no solo una amenaza de salud, sino también una amenaza a nuestros modos de vida, a nuestra economía, a nuestras relaciones sociales, surgió también esa necesidad de que estas lecciones aprendidas fueran poniéndose en marcha e incorporándose a la legislación de la Unión Europea y a las políticas de la Unión Europea.

Y ahí está la Unión Europea de la Salud, que inicialmente tiene fundamentalmente tres elementos legislativos dentro de ese mismo paquete inicial, que son: el refuerzo del Centro Europeo de Control de Enfermedades; el Reglamento *Cross-border*, es decir, para hacer frente a las amenazas de salud entre fronteras; y, por último, el reglamento de refuerzo de la Agencia Europea del Medicamento en situaciones de crisis, del que me he ocupado con la misma ambición que seguramente los otros ponentes pondrán en los reglamentos en el Parlamento. Es esa idea de que todo lo aprendido durante la crisis se traslade a la legislación, que no volvamos a ver esas imágenes, pero que además caminemos hacia una mayor integración en las grandes políticas y estrategias de salud y hacer frente a esas grandes amenazas de una manera coordinada, que estén ya en todas las políticas europeas en el campo de la salud.

Lo que hemos tratado de hacer es reforzar la Agencia Europea del Medicamento para hacerla más ágil en situaciones de urgencia y de emergencia; para que disponga de herramientas con las que antes no contaba; para hacerla más transparente, porque eso va a dar mayor confianza a la ciudadanía; y para abordar un problema que era crónico, pero que en situaciones de emergencia de salud se agudiza, que es el desabastecimiento. Desabastecimiento en este caso de medicamentos o incluso de productos sanitarios, de productos médicos como vimos en esta crisis, como son guantes, mascarillas o respiradores mecánicos, es decir, de lo más básico a elementos también de alta tecnología. Por lo tanto, creíamos que para hacer frente a estos desabastecimientos debíamos

profundizar en monitorizarlos, pero también crear respuestas *ad hoc* para cada uno de sus elementos.

Creemos que, por ejemplo, el desabastecimiento de medicamentos provoca grandes desigualdades en el acceso a los tratamientos por parte de los pacientes, y es algo que en España se vive a veces de manera más o menos grave. Por lo tanto, hay que incorporar esas lecciones aprendidas, así como definir qué es un desabastecimiento o qué es una amenaza de salud, algo que ya definimos en cada uno de los reglamentos para tener un concepto similar para hacer frente al futuro.

También hay que dar nuevos pasos, como pueden ser: la revisión de la legislación farmacéutica; el desafío que supone el HERA (Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias), que es el gran instrumento de respuesta en base a esas lecciones aprendidas; el encaje con la necesidad de recuperar cadenas de producción y de suministro en la propia Unión Europea aprovechando también la gran dotación de fondos que tenemos ahora; cómo incorporar el programa Horizonte Europa; y cómo hacer frente a los desafíos de salud, siendo uno de ellos el que ya he mencionado y en el que trabajo que es el cáncer.

Cuando se vaya la pandemia y por fin podamos derrotar al virus, y digo derrotar en su sentido más amplio porque puede ser que tengamos que convivir con este virus durante cierto tiempo pero ya de un modo controlado, nos quedará el cáncer, enfermedad que va a convertirse en la primera causa de muerte en Europa, y tenemos debajo de la alfombra de la pandemia, probablemente, una gran cantidad de casos de cáncer que no han sido diagnosticados y a los que tenemos que hacer frente. Por lo tanto, esa estrategia europea del cáncer debe ser también una de las grandes prioridades de salud en los próximos años. Y no solo cómo investigamos el cáncer, cómo trabajamos en su prevención, qué elementos comunes de prevención debemos tener en toda la Unión Europea, sino también algo que hemos detectado en el Comité Europeo de Lucha contra el Cáncer en el Parlamento, y es las profundas desigualdades que existen entre estados miembros, pero también las desigualdades sociales en el acceso al diagnóstico y tratamiento del cáncer en toda Europa. Por lo tanto, yo creo que el cáncer también es uno de los grandes desafíos de salud.

Bajo todo esto, vuelve a subyacer algo de lo que hablé al principio, que son las competencias. Y vuelvo a decir que no debemos temer este debate competencial, es decir, si en los Estados miembros y dentro de Estados Unidos y en regiones, realmente lo que buscan las instituciones europeas no es quedarse con competencias de los estados miembros. Lo que creo que debemos hacer es avanzar en consolidar y ampliar hasta el máximo posible las competencias de coordinación sanitaria de la Unión Europea; las de vigilancia epidemiológica, y las correspondientes a la evaluación de tecnologías sanitarias que tan necesarias van a ser en el futuro en el campo de la salud, porque hemos tenido muchos avances tecnológicos, pero

serán mayores si, por ejemplo, logramos compartir datos, siempre respetando la privacidad y haciéndolo con el reglamento de protección de datos en la mano. Esta es una de las grandes necesidades que tenemos, por ejemplo, para avanzar en el campo de la investigación de la salud. Si somos capaces de conjugar millones y millones de datos de salud como tenemos en nuestro espacio europeo, más rápido avanzaremos en las investigaciones en este frente. Por lo tanto, lo vuelvo a reiterar, no hay que tener miedo a ese debate competencial, porque más Europa en salud no quiere decir menos Europa en asistencia sanitaria a nivel de estado y región. Por lo tanto, creo que aquí hay un campo, igual que en la Conferencia de Europa, donde también se debe tocar el tema de la salud.

Y por último, me gustaría hablar también de las posibles futuras amenazas en el campo de la salud, de cómo nos podemos preparar mejor, y de algo que en el Parlamento Europeo se discute bastante: cómo afrontar los desafíos medioambientales y climáticos que vamos a tener en las próximas décadas, y cómo avanzar en la lucha contra el cambio climático protegiendo nuestro medio ambiente y con respeto a nuestro territorio y a nuestra biodiversidad.

En el campo de la salud tenemos un desafío, el denominado *One health* (Una sola salud). No sabemos exactamente el origen de esta pandemia, aunque la mayoría de expertos e investigaciones coinciden en señalar que este es un virus que ha saltado del mundo animal a los humanos. Por lo tanto, es posible que la presión medioambiental, la presión sobre los diferentes sistemas y ecosistemas ambientales, la falta de respeto a la biodiversidad, la presión climática sobre algunas especies o la explotación que hacemos de algunas de ellas, puede estar también poniendo en riesgo la salud humana y que este episodio o estos episodios que antes sucedían hace décadas, siglos, sean más frecuentes en base a ese avance también, porque somos muchísimos más los que poblamos el planeta y nuestras interacciones con el mundo animal son cada vez más frecuentes. En definitiva, ese concepto y ese enfoque deben trasladarse también en gran medida no solo a las políticas ambientales, sino también a las políticas de salud.

Finalizo reiterando que se abren muchos retos, que trataremos de solucionarlos o afrontarlos con nuevas legislaciones, pero también tenemos que ser todos conscientes de que no habrá más salud si no hay más presupuesto en salud, si no desterramos de una vez por todas esa idea de que recortar recursos en el campo de la salud es una solución a las crisis económicas. Y saber que hay contar con más profesionales sanitarios, con un número mínimo de profesionales, tanto en el campo de los médicos como sobre todo de la enfermería, que es mi caso. Pero sé que hay grandes desigualdades en Europa, no solo en esos dos grandes cuerpos de asistencia sanitaria, sino también en todo lo que tiene que ver con la salud pública. No es una opción para el futuro, no debe serlo, porque si no, volvemos a dejar de ser asistidos a nuestros sistemas sanitarios, con lo cual se dejarán las costuras abiertas para que las amenazas tengan más vías de entrada.

La Europa de la salud

Isabel de la Mata Barranco

Asesora principal de Salud y Gestión de Crisis.
DG Salud. Comisión Europea

Voy a repetir alguna de las cosas que ha dicho el Sr. González Casares, quizá desde otro punto de vista, que es el de la Comisión Europea, la institución que gobierna el día a día de la Unión Europea. La base legislativa, en la que nos apoyamos para todas las competencias y para todas las actividades en salud, es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Artículo 168.

El Tratado indica que en todas las políticas siempre hay que garantizar un alto nivel de protección de la salud, que tenemos la posibilidad de luchar contra las pandemias transfronterizas, la vigilancia de las amenazas fronterizas, evitar las fuentes de peligro para la salud física y mental, y que la Unión Europea complementa las políticas nacionales. Tenemos que respetar las responsabilidades de los Estados miembros, pero no es verdad que no se puede hacer nada a nivel de la Unión Europea: sí que se puede.

Las competencias nacionales deben ser respetadas, pero existe la posibilidad real de colaboración, coordinación y acción conjunta. Han existido varias crisis sanitarias: la talidomida, la contaminación de la sangre con VIH, las vacas locas, las dioxinas en pollos, etc. Y una reacción defensiva ha llevado al desarrollo de políticas sanitarias. Es una actuación reactiva, más que proactiva.

La primera vez que aparece salud como tal con un artículo en el Tratado es en 1993.

En este momento, estamos reaccionando a la pandemia: la Europa de la salud, que incluye la propuesta de tres reglamentos, una política farmacéutica y la

HERA, básicamente. El programa de salud, EU4Health, ha pasado de un presupuesto de 460 millones de euros para 7 años a 5.300 millones.

Sin embargo, es una política reactiva. Nos preparamos para la próxima crisis, pero hemos llegado tarde a la crisis actual. La actuación de la UE en la pandemia ha podido parecer descoordinada, pero no lo fue, simplemente nos enfrentábamos a algo nuevo. Y rápidamente alcanzó la velocidad de crucero con una respuesta en todas las áreas, no solamente sanitarias.

En el estado de la nación el discurso de septiembre de 2020, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, ya dijo que era evidente que teníamos que construir una Unión Europea de la salud más fuerte. La primera vez que empezamos a hablar de la Europa de la salud fue durante la presidencia española de 2002. Hay incluso un documento del año 2000 que se llama la *Unión Europea de la Salud*, enfocado principalmente en la movilidad de pacientes, lo que luego fue la Directiva de Atención Sanitaria Transfronteriza. Pero indica que es un término que ya tiene 20 años y que ahora se reivindica con un enfoque diferente. Como indicó la presidenta, tenemos que reforzar la preparación en la gestión de crisis para las amenazas de salud transfronterizas y no tenemos que focalizarnos en quién es el sujeto de las competencias y la subsidiariedad, sino realmente en avanzar.

También se ha mencionado la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que será el paso siguiente con los objetivos de empoderar a los ciudadanos y a la sociedad civil para debatir los retos. Lo que es interesante es que hay diez temas en la conferencia y uno de ellos es salud, porque es algo que interesa a los ciudadanos. También hay cuatro paneles de los ciudadanos y uno de ellos trata el cambio climático y medioambiente y salud. Esperemos que estos paneles sean exitosos y se vea la necesidad de tener más actuaciones en salud.

En la pandemia por COVID19 ha habido una respuesta europea grande con unos objetivos principales tanto en el ámbito de la salud como en el impacto socioeconómico que ha tenido la pandemia en toda Europa. Tenemos que reforzar los sistemas de salud pública y los sistemas de asistencia sanitaria, y coordinar las respuestas nacionales y las respuestas europeas dando un papel mayor al del Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades (ECDC).

Está claro que no solamente debido al cambio climático, sino al hecho de que viajamos más, que hay más intercambios, que la población ha aumentado, las enfermedades se transmiten de una manera como no se había hecho antes, como no habíamos conocido antes. Siempre ha habido enfermedades que se transmitían de los animales a los humanos, pero ahora a esto se ha añadido que hay más contacto, que hemos roto hábitats, que han salido animales de su hábitat tradicional, que había bosques y sitios donde nunca había entrado el ser humano y que ahora es todo más fácil; que enfermedades que se habían conseguido eliminar como el paludismo en España, por ejemplo, ahora vuelven porque cambian las condiciones,

porque vuelve a estar el mosquito, porque vuelve a haber charcas, porque se dan las condiciones para que el vector vuelva a estar presente. Vemos cómo va cambiando la morfología de las enfermedades ligada al cambio climático, a la inmigración y al movimiento de las personas.

El problema de las enfermedades transmitidas por vectores va a incrementarse mucho en los próximos años. Tenemos que adaptarnos y tenemos que cambiar. Para eso necesitamos coordinación de la información y coordinación de nuestros sistemas.

En noviembre de 2020 se lanza la Unión Europea de la Salud con una propuesta que intenta responder a las necesidades. Necesitamos mayor y mejores intervenciones de la Unión Europea; más y mejores datos; mejores tests; mejor seguimiento de contactos; mejor preparación; mejor planificación a todos los niveles; asegurar que hay medicamentos y productos sanitarios y equipos de protección, que es de lo que carecimos en los primeros meses de pandemia. Estas han sido las necesidades que se han identificado durante la pandemia. Y, ¿qué se propone para solucionar esos problemas que se han identificado? Que haya una declaración de emergencia a nivel de la Unión Europea; que haya una *Task Force* de la Unión Europea; que haya una monitorización; que haya mejores planes de preparación y respuesta; y que haya también productos biomédicos que puedan producirse en la Unión Europea y que puedan comprarse en la Unión Europea. Esto se transforma en cuatro propuestas: una comunicación, una propuesta para el Reglamento de Atención Sanitaria Transfronteriza, la extensión del mandato del ECDC y la extensión del mandato de la Agencia Europea del Medicamento.

Hasta ahora, en lugar de Reglamento de Amenazas Transfronterizas para la Salud teníamos una Decisión, que es un nivel inferior de legislación europea, mientras que el reglamento es el nivel superior. Es decir, existiendo ya legislación previamente, se le da más fuerza. Un reglamento es de aplicación automática, sin necesidad de transposición.

La propuesta de Reglamento sobre amenazas transfronterizas para la salud presenta varias áreas de actuación. Una es la planificación de la preparación, la de respuesta. Tenemos que estar preparados. No es que no estuviéramos preparados antes, sino que estábamos menos preparados. Todos los países tenían que someter sus planes de preparación, pero no eran tan detallados y completos. Ahora esto se convierte en una verdadera obligación, pero una obligación que también va complementada con una formación: formación, conocimiento, intercambio de actividades para el staff de todos los países.

Teníamos ya un instrumento que es el *joint procurement* (compra conjunta) que se va a reforzar porque es un instrumento que se ha puesto en marcha y ha sido muy activo durante la pandemia para la compra: desde ventiladores hasta test, mascarillas, jeringuillas para las vacunas, todo tipo de material necesario. Esto se va a reforzar.

Otro tema que reforzar es la vigilancia epidemiológica con nuevas redes. El Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades es el que gestiona estas redes. Esto requerirá más personal y más presupuesto para que puedan responder más rápidamente. También hay que reforzar la red de referencia de laboratorios.

Un hecho es que en el campo animal hay más competencias que en salud humana y la respuesta y financiación es inmediata.

El Sistema de Detección Precoz y Sistema de Respuesta EWRS, sistema que ya funciona, tiene que actualizarse según los últimos desarrollos en todos los sistemas informáticos.

Para una más eficiente respuesta coordinada a nivel europeo, se refuerza el Comité de Seguridad Sanitaria, con más competencias. Y también se prevé la posibilidad de reconocer que hay una situación de emergencia en la Unión Europea.

El Centro de Prevención y Control de Enfermedades, en la propuesta de Reglamento, se refuerza en una expansión global, es decir, se va a aumentar su mandato, pero se va a aumentar en todas las áreas para que dé respuesta a todo lo que el reglamento de amenazas transfronterizas para la salud propone. Desde monitorizar los datos sanitarios —porque es esencial tener datos sanitarios para poderlos analizar y recibirlos cuando hay que recibirlos— a poder hacer guías y evaluación de riesgos, y la red de los laboratorios de referencia.

En lo referente a la Agencia Europea del Medicamento, toma competencias adicionales, sobre todo en dispositivos sanitarios y en evaluación de la escasez tanto de medicamentos como de productos sanitarios.

El instrumento con el que contamos para implantar la legislación es el Programa de Salud, EU4Health Programme, que es el cuarto programa de salud en realidad, aprobado en el mes de marzo de 2021 y recientemente aprobado el Programa de Trabajo 2021. Tiene diversos objetivos, todos ellos muy encaminados a las amenazas sanitarias transfronterizas.

El cáncer es un problema, es un gran problema. En estos momentos es la segunda causa de muerte, los problemas cardiovasculares son la primera. Uno de cada tres ciudadanos europeos va a tener un cáncer en su vida, no va a morir necesariamente de ello, pero va a tener un cáncer y es importante actuar en todas las áreas. Hay muchas actuaciones que son comunes con otras enfermedades, sobre todo las de prevención de enfermedades y las de promoción de la salud. Hay factores como el tabaco, el alcohol, la alimentación, que influyen en una serie de enfermedades no transmisibles como es el cáncer. Otros objetivos del Programa de Salud son disponer de productos sanitarios y de medicamentos adecuados y reforzar los sistemas de salud. Estos son los principales objetivos, pero como ven, luchar contra la pandemia sigue siendo, al menos para el 2021, la prioridad.

La comunicación de la estrategia farmacéutica se aprobó al mismo tiempo que las cuatro propuestas de la Europa de la Salud, en el mes de noviembre de 2020. Se necesita revisar la legislación existente, pues han pasado varios años desde su aprobación, así como la legislación de medicamentos huérfanos y de medicamentos pediátricos. Y también temas como la puesta en el mercado y los sistemas de precios.

Respecto a la situación de la pandemia, los mapas muestran la situación, que no es la ideal. La falta de vacunación de algunas poblaciones contribuye a ello y tenemos que seguir insistiendo en aumentar la cobertura vacunal. La estrategia de vacunación ha sido un éxito de la Unión Europea, con muchas dificultades al principio: desde una propuesta individual de unos países hasta el acuerdo de compra anticipada de toda la UE. Hubo tensiones, discusiones sobre la transparencia, pero al final se está llegando a los objetivos que se planteaban. No vamos a estar seguros hasta que todo el mundo esté seguro. Ningún país puede quedarse sin vacuna. Necesitamos llegar al 70 por ciento, que es lo que se considera para esta enfermedad como el porcentaje que aporta inmunidad rebaño, según la cepa y la transmisión existente en el momento, y estamos en camino de conseguirlo (posteriormente, con la aparición de nuevas cepas de mayor transmisibilidad el porcentaje de cobertura tuvo que incrementarse).

La población objetivo, prioritaria para la vacunación, fue inicialmente los mayores de 80 años y los profesionales sanitarios, por lo que se inició la vacunación en esas poblaciones.

En algunos países se ha iniciado la discusión sobre vacunación obligatoria para profesionales sanitarios y profesionales de cuidados de larga duración, porque pueden exponer a sus pacientes, que son más débiles, al virus y transmitirlo.

La estrategia europea de salida es la vacunación de todo el mundo, no solo en la Unión Europea, sino mundial. Otro de los objetivos en esta Europa de la Salud y en general de la Unión Europea es hacer más fuerte nuestra presencia en el mundo y para eso tenemos que ser más colaboradores con el mundo. No solamente tenemos que vacunar al 80 por ciento o al 70 por ciento de nuestra población, sino que tenemos que conseguir que se vacune en todos los países del mundo. Estamos colaborando con la OMS, participamos en el COVAX, que es el instrumento de distribución de vacunas, y también vía donaciones individuales por parte de los Estados miembros.

Yo creo que este es el camino hacia una Unión Europea de la Salud. Este es el camino hacia reforzar el papel de la Unión Europea en el mundo y sí, respondemos a base de crisis, pero las crisis a veces son una oportunidad. En este momento ha podido ser una oportunidad para reforzar nuestro papel y esperemos que salgamos pronto de esta pandemia y que tardemos mucho en entrar en otra. Estamos poniendo todos los mecanismos para ello. ■

Soluciones europeas ante grandes desafíos globales

El Pacto Verde Europeo, una oportunidad en tiempos convulsos

Florent Marcellesi

Coportavoz de Verdes Equo y ex-eurodiputado de Los Verdes Europeos

En pocos años, el Pacto Verde Europeo se ha convertido en el alfa y omega de las políticas europeas. Y con la pandemia, no solo no ha desaparecido, sino que se ha reforzado hasta llegar a ser el reclamo principal de la recuperación post-coronavirus. ¿Qué ha pasado para que, en tan poco tiempo, algo que era sectorial, defendido principalmente por una franja reducida del espectro político, institucional y social, sea la apuesta central a nivel continental? ¿Están este Pacto Verde Europeo y su brazo económico de los Fondos Europeos de Recuperación a la altura del reto ecológico y social al que nos enfrentamos? Y, ¿puede la Guerra en Ucrania cambiarlo todo?

Una breve historia reciente del Pacto Verde Europeo

Existen varios factores primordiales que explican que el Pacto Verde Europeo se haya convertido en la piedra angular de la acción política europea. Por un lado, estamos ante una ola de fondo de concienciación climática, y en general ecológica, que lleva años gestándose. Esta ola tuvo un punto de inflexión con el Acuerdo de París, en la COP21 de 2015. Allí se incubó una victoria fundamental para conseguir lo que podríamos llamar la "hegemonía cultural climática". El ecologismo ganó el discurso, el corazón y el imaginario social. Si bien es cierto que es necesario pasar de las palabras a los hechos, al mismo tiempo, para pasar a los hechos es imprescindible tener primero una palabra fuerte y un relato común. El Acuerdo de París ha dado legitimidad planetaria a esta narrativa ecosocial del siglo XXI[1]. Este

1 Para profundizar en esta cuestión: Marcellesi. (2015). El acuerdo de París sobre clima: entre milagro, desastre y posible punto de inflexión. *EFEVerde*. Disponible en: https://www.efeverde.com/blog/creadoresdeopinion/el-acuerdo-de-paris-sobre-clima-entre-milagro-desastre-y-posible-punto-de-inflexion-por-florent-marcellesi/

punto de inflexión se ha prolongado y reforzado luego con la ola de manifestaciones de la juventud por el clima en las calles de todo el mundo. Capitaneado por el "fenómeno Greta Thunberg", de forma audaz y cruda, decenas de miles de jóvenes han denunciado la inercia o la inacción de las actuales generaciones al mando de la política y la economía que, en gran medida, no sufrirán las consecuencias del cambio climático. Se han movilizado para reclamar su "derecho al futuro".

En paralelo, y de forma sincrónica, pero no necesariamente coordinada, es también una "ola verde" política que se ha expandido por Europa, principalmente por el noroeste continental. En las elecciones europeas de 2019, los verdes marcaron un nuevo hito, alcanzando una cuota de representación nunca vista hasta el momento. Hoy los verdes están en 6 gobiernos (Austria, Suecia, Finlandia, Luxemburgo, Bélgica e Irlanda), mientras que desde 2020 gobiernan las principales ciudades francesas y podrían convertirse en las elecciones federales alemanas de 2021 en la segunda fuerza política de este país. Esta acumulación cruzada y sinérgica de concienciación climática ciudadana, de movilización juvenil y de auge de los partidos verdes europeos llevaron a los partidos europeos mayoritarios (conservadores, social-demócratas y liberales) y, en efecto dominó, a la Comisión Europea, a convertir el Pacto Verde Europeo en 2019 en prioridad política pre-pandemia.

Ahora bien, ¿qué papel ha jugado la pandemia con el Pacto Verde Europeo? Si bien hubo un amago del Club de Visegrado (Hungría, República Checa, Eslovaquia y Polonia) de relegar a un segundo plano el Pacto Verde Europeo, ante la crisis económica derivada de la covid19 fue un intento del todo fallido. La hegemonía cultural y política, nacida de las olas verdes sociales y políticas pre-pandemia, es ahora mismo mucho más fuerte que el negacionismo climático de algunos dirigentes minoritarios, hecho reforzado por la derrota de Trump y la vuelta de Estados Unidos al Acuerdo de París[2]. Más bien al contrario, la pandemia ha tenido un efecto acelerador y catalizador de la transición ecológica, convirtiéndose esta última en el pilar[3], junto con la transición digital[4], de los planes de recuperación y reconstrucción.

Este efecto acelerador se ha visto impulsado también por el "efecto comparación". La crisis del coronavirus ha sido y sigue siendo un serio aviso a navegantes. Nos llama al orden, mostrándonos lo que podría pasar si no somos capaces de entender el resultado de nuestras acciones sobre el resto de la naturaleza y, al

2 Para profundizar sobre esta cuestión, véase: VVAA. (2021). Agenda Exterior: EEUU y el Acuerdo de París. *Política Exterior*. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-eeuu-y-el-acuerdo-de-paris/

3 El 38 % de los fondos tienen que ir para la transición ecológica.

4 Apuntemos que no siempre las dos transiciones ecológicas y digitales son compatibles. La Transición Digital puede conllevar una mayor contaminación, usos de recursos naturales, energía y materias primas, tierras raras y aumentar la degradación ambiental y climática. Hoy el sector informático es responsable de más emisiones que el sector aeronáutico. Véase por ejemplo: Halloy. (2017). La cuestión de la sostenibilidad en la digitalización de la economía. *Ecopolítica*. Disponible en: https://ecopolitica.org/la-cuestion-de-la-sostenibilidad-en-la-digitalizacion-de-la-economia/

mismo tiempo, cómo nos vemos afectados a nivel sanitario y socio-económico por el efecto boomerang de dichas acciones. Es más: la crisis sanitaria y económica de la covid19 se presenta como un ensayo general ante la pandemia climática que, según Naciones Unidas, es más mortal y peligrosa aún[5]. La crisis climática es una pandemia a cámara lenta que amenaza la supervivencia civilizada de nuestras sociedades, tan soberbias, industrializadas y tecnologizadas como frágiles, insostenibles e interdependientes. Es también un llamamiento a usar las enseñanzas de la pandemia sanitaria para atender a tiempo la crisis ecológica en base a las evidencias científicas y poniendo la salud y la vida de las personas y del planeta por encima de los intereses particulares. Con el coronavirus, el Pacto Verde Europeo se ha convertido en una evidencia post-pandemia.

Los fondos europeos de recuperación: una última oportunidad para la transición ecológica

Hay una conjunción de dos factores a priori separados que, sin embargo, se mezclan y convierten este decenio en una bifurcación y oportunidad histórica. Según la comunidad científica, nos queda apenas una década para evitar los peores (pero también más probables) escenarios del calentamiento global[6]. Esto supone impulsar una profunda transformación estructural durante los próximos años, lo que supone a su vez tener acceso a una cantidad ingente de recursos económicos para tal objetivo a corto y medio plazo. Al mismo tiempo, la crisis sanitaria ha dado a luz al plan de recuperación a nivel europeo más ambicioso desde la Segunda Guerra Mundial. Con estos fondos, de una magnitud excepcional, se ha abierto una ventana de oportunidad para (re)construir las dos próximas décadas del país y del continente. Dicho de otro modo, cruzada con la advertencia temporal científica, esta es nuestra última oportunidad para cambiar de rumbo hacia una senda a la vez ecológica y justa. Ya no hay derecho a equivocarse.

Para que esto sea real, será fundamental utilizar los fondos europeos de recuperación como herramienta de transformación estructural. A día de hoy, apuntan en dirección correcta. Pero, por desgracia, tenemos en España y otros países europeos malas experiencias de antiguos fondos europeos de reconversión o desarrollo territorial mal utilizados en el pasado[7]. Regar de dinero y con poco control infraestructuras insostenibles e inútiles como autopistas sin coches, aeropuertos sin aviones y AVEs sin pasajeros supusieron años perdidos hacia la necesaria transición ecológica y justa. No podemos cometer dos veces el mismo error. Para ello, esto significa primero no rescatar proyectos insostenibles del pasado como hace, por ejemplo, el

5 Naciones Unidas. (2020). Disponible en su página web: https://news.un.org/es/story/2020/03/1470901
6 Op. cit.: https://news.un.org/es/story/2020/03/1470901
7 Como por ejemplo en las cuencas mineras de Asturias, Aragón o Castilla y León.

Gobierno Vasco con el Tren de Alta Velocidad. Y segundo, significa controlar con criterios y condicionalidad ecosocial, tanto desde el Gobierno español como desde la Comisión Europea, los proyectos presentados. Solo tendrían que tener cabida proyectos que favorezcan la transición ecológica, incluyendo a nuevos agentes sociales y económicos (pymes, autónomos, entidades sin ánimo de lucro, etc.) y no solo grandes empresas y corporaciones. Para ello, la presión y el control ciudadano, político y mediático van a ser también básicos[8].

Por otro lado, si bien el Pacto Verde Europeo y los Fondos Europeos van en dirección correcta, esto no significa que vayan con la velocidad deseada ni que tengan la ambición suficiente. Por ejemplo, cuando el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, declara que hay que "transitar rápidamente a una situación sostenible y al mismo tiempo crear empleos y crecimiento", vuelve a cometer un error que nos puede llevar a un callejón sin salida: la incompatibilidad de combinar crecimiento junto con bienestar y sostenibilidad[9]. Este es el famoso dilema del crecimiento: en tiempos de bonanza, la economía del crecimiento mantiene la maquinaria económica y laboral, asegurando en teoría empleo pero destruyendo a la vez las bases materiales de la vida[10]. Y cuando en tiempos de recesión deja de crecer, y por tanto disminuye el uso de recursos naturales y la contaminación, esta misma maquinaria lo hace con mucho sufrimiento social y paro, cierre masivo de empresas y tremendas desigualdades. Por eso, ahora que toca la reconstrucción de España y Europa tras el paso del coronavirus, hagámoslo sobre nuevas bases sociales y ecológicas.

Se trata de escapar del dilema crecentista y construir una economía post-crecimiento que satisfaga las necesidades de la ciudadanía al mismo tiempo que respete los límites ecológicos del planeta[11]. Solo una transición a la vez ecológica y justa[12], entendida como herramienta de transformación estructural más allá del *business as usual*, puede responder a este doble reto. En estas condiciones, el Pacto Verde Europeo y los fondos europeos pueden ser la llave ecosocial hacia un futuro equitativo y sostenible.

8 La plataforma Open Generation es un buen ejemplo de alianza social para presionar hacia un buen uso de los fondos y denunciar su potencial mal uso.

9 Para profundizar sobre esta cuestión: Marcellesi. (2020). ¿Son compatibles clima y crecimiento? *Agenda Pública*. Disponible en: https://agendapublica.es/son-compatibles-clima-y-crecimiento/

10 Herrero. (2020). En guerra con la vida. *Contexto*. Disponible en: https://ctxt.es/es/20200302/Politica/31220/coronavirus-decrecimiento-crisis-ecologica-agroecologia-yayo-herrero.htm#.Xl5t_ZyLlSk.twitter

11 Para profundizar sobre el post-crecimiento: Marcellesi et al. (2018). ¡Liberémonos del crecimiento! *eldiario.es*. Disponible en: https://www.eldiario.es/tribunaabierta/Liberemonos-crecimiento_6_825277479.html O sobre propuestas concretas para una reconstrucción verde y justa: Marcellesi. (2020). *Pensar el mundo de mañana, reconstruir en verde*. Disponible en: https://www.efeverde.com/blog/creadoresdeopinion/pensar-el-mundo-de-manana-reconstruir-en-verde-por-florent-marcellesi-coportavoz-de-equo-y-ex-eurodiputado-de-los-verdes-europeos/

12 Para saber más sobre el concepto de transición justa: Marcellesi y Ralle Andreoli. (2018). La transición ecológica será justa o no será. *eldiario.es*. Disponible en: https://www.eldiario.es/euroblog/Chalecos-amarillos-transicion-ecologica-justa_6_842775754.html

Guerra de Ucrania y Pacto Verde Europeo: una bifurcación peligrosa

Ahora bien, a la hora de escribir estas líneas una nueva incógnita de gran calado interfiere en los planes previamente descritos: la guerra en Ucrania. Por una razón simple: Europa tiene una altísima dependencia energética de los combustibles fósiles rusos: 41 % del gas europeo proviene de Rusia y un nada despreciable 27 % de su petróleo.

Esto se debe principalmente a que en los últimos años, y a pesar de las advertencias, la Unión Europea ha arrastrado los pies en lugar de avanzar de forma más contundente en la transición energética. De hecho, un (mal) ejemplo de ello es que a principios de 2021 la Comisión Europea ha defendido, en contra de la opinión de los expertos y de la mayoría de las empresas, que el gas fósil es una energía verde. Esta propuesta, que todavía tiene que ser ratificada por el Parlamento Europeo, es del todo equívoca ante la realidad geopolítica y energética desatada por la agresión rusa.

Ahora bien, es el momento para la UE de reaccionar ante el cambio de guion impuesto por Putin. Tras la congelación del proyecto de gas Nord Stream 2, es más urgente que nunca que la Unión Europea, que está despertando como potencia geopolítica, se convierta en energéticamente independiente de las energías sucias climáticamente hablando. Hay que priorizar la descarbonización de la economía como cuestión central para garantizar su seguridad y sus derechos. Además, esta necesidad de descarbonización está avalada por el último informe del Panel Internacional sobre Cambio Climático (IPCC). Los expertos advierten: las consecuencias de la inacción climática serán terribles para la salud y vida humana. Cuatro de cada diez personas son vulnerables al cambio climático, es decir más de 3.300 millones de personas —casi la mitad de la humanidad—[13]. Y si no pisamos el acelerador ya, no se libra ni se librará Europa, especialmente el Sur del continente, incluido España.

Y en este camino hacia la descarbonización de la economía no cabe dejarse seducir por los cantos de sirena. Primero desconectar a Europa del gas y petróleo rusos no puede significar reavivar la producción de carbón, petróleo y gas autóctonos con el afán de sustituir los millones de barriles importados desde Rusia. Como bien señala el secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres: "estas medidas de corto plazo conllevan el riesgo de crear una dependencia de largo plazo a los combustibles fósiles y hacer imposible la limitación del calentamiento global a 1,5 °C"[14]. Lo que a su vez podría dañar o incluso arruinar las políticas de

13 Agencia Sinc. (2022). Informe IPCC: El cambio climático ya es una amenaza para el 40 % de la humanidad. *Retema*. Disponible en: https://www.retema.es/noticia/informe-ipcc-el-cambio-climatico-ya-es-una-amenaza-para-el-40-de-la-humanidad-eYhsv

14 Mouterde y Garric. (2022). La guerre en Ukraine risque-t-elle de freiner la lutte contre le dérèglement climatique. *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/03/25/la-guerre-en-ukraine-risque-t-elle-de-freiner-la-lutte-contre-le-dereglement-climatique_6119051_3244.html

reducción del uso de las energías contaminantes y el cumplimiento del Acuerdo de París. Dicho de otra manera, el objetivo, aunque sea duro y requiera sacrificios, no es sustituir el gas ruso por combustibles fósiles europeos (como el carbón) u otro gas mundial (provenga de EEUU, Argelia o Qatar), sino de construir las condiciones para que Europa necesite menos energía y que la energía realmente necesaria en un mundo más sostenible (es decir que consuma menos) pueda venir en un plazo aceptable de tiempo por parte de energías renovables autóctonas.

Segundo, no nos equivoquemos de respuesta: la energía nuclear no es la solución. Primero, porque además de la cuestión sin resolver de los residuos, es un peligro para la seguridad. Recordemos Chernóbil, hoy en manos rusas, o veamos cómo las centrales nucleares ucranianas se están convirtiendo en objetivos militares del ejército ruso. La energía nuclear en contexto de guerra es como regalar en un bosque cerillas gratis y a discreción a pirómanos. Y segundo, porque la nuclear no aporta a Europa ninguna independencia energética. Hoy más de la mitad del uranio que importa España proviene de Rusia, mientras que Francia compra todo su uranio fuera de la UE ya sea en Kazajistán, Uzbekistán o Niger. Eso sí, aporta mayores gastos y endeudamiento a las arcas públicas como prueban los casos finlandeses o franceses donde la construcción de nuevos reactores acumula años de retraso y miles de millones de euros de costes adicionales[15].

Así las cosas, una verdadera soberanía energética pasa por los recursos autóctonos como el sol, el viento o el mar y el ahorro energético. Frente a la guerra del gas y al peligro nuclear, las energías limpias deberían ser las inversiones del futuro para garantizar mayor paz y seguridad. Y el Pacto Verde Europeo tendría que tener un papel central como respuesta al cambio de rumbo del mundo en este siglo XXI. Por razones geopolíticas y climáticas, solo existe una alternativa viable y segura para nuestro país y continente: la transición ecológica. La buena noticia es que España está en disposición de liderar esta transición. No solo por su potencial en energías limpias y por la llegada de los fondos europeos de recuperación, sino porque su dependencia del gas ruso es menor y puede tomar la iniciativa sin temor a que Putin le cierre el grifo.

Ante una disyuntiva sin precedentes y unos tiempos tan convulsos, no caben medias tintas. Para no depender de los combustibles fósiles que financian guerras y provocan cambio climático, el Pacto Verde Europeo, junto con acelerar la transición ecológica, deberían ser nuestra brújula para lograr la independencia energética, limpia, española y europea. ■

15 El sobrecoste actual estimado en la central nuclear de Flamanville (Francia) es de casi 9.000 millones de euros y son 12 años de retraso. Fuente: EFE. (2022). Más retrasos y sobrecostos para el reactor nuclear en construcción en Francia. *Swissinfo*. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/francia-nuclear_m%C3%A1s-retrasos-y-sobrecostos-para-el-reactor-nuclear-en-construcci%C3%B3n-en-francia/47255678 En Finlandia, se estima a 11.000 millones de euros y 13 años de retraso. Fuente: EFE. (2021). Finlandia estrena su nueva central nuclear con 13 años de retraso y un sobrecoste de 11.000 millones. *eleconomista.es*. Disponible en: https://www.eleconomista.es/energia/noticias/11534405/12/21/Finlandia-estrena-nueva-central-13-anos-de-retraso-y-un-sobrecoste-de-11000-millones.html

Una economía al servicio de las personas y el Pilar Social Europeo

Anna Colombo

Parlamento Europeo. Asesora política del Grupo de los Socialistas y Demócratas. Responsable de relaciones con el Comité de las Regiones de Europa, el Comité Económico y Social Europeo, el Consejo de Europa y con los actores sociales, ONGs y Fundaciones

El Curso Yuste 2021 se coloca en el marco de la Conferencia sobre el futuro de Europa[1]. El proceso que ha llevado a la conferencia, retrasada por el Covid, se lanzó hacia el reto de volver a conectar las personas y las instituciones europeas, para resolver juntos las injusticias, las desigualdades, que se dispararon en particular después de 2008 (pero que estaban ya bien presentes) y que la pandemia ha hecho aún más evidentes.

Wangari Matai, Premio Nobel de Kenia, decía que el desarrollo no comporta solamente la adquisición de bienes materiales, aunque cada uno tiene que tener derecho a vivir en la dignidad sin temor a morirse de hambre y sin techo. Desarrollo significa llegar a una calidad de vida que sea sostenible y que permita la plena expresión de creatividad y humanidad para todos[2].

Los tratados europeos, nombrando valores y principios de la UE, parecen ir hacia este camino[3]:

> Art. 2 La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de

1 www.futureu.europa.eu
2 Matai, Wangari. (2009). *The Challenge for Africa*.
3 https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf

> las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.
>
> Art. 3.3 La Unión (…) obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado (…), en una economía social de mercado (…), tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (…)

Este buen camino hacia una economía social de mercado, que presupone pleno empleo de calidad, respeto para los trabajadores y consideración para los sindicados, salarios dignos, impuestos progresivos, políticas redistributivas y servicios públicos universales no ha sido siempre perseguido por las instituciones europeas con el mismo vigor por dos razones:

- Falta de competencias europeas o reglas de unanimidad en el Consejo (como es el caso para la protección social o los impuestos).
- Falta de voluntad política, sobre todo a partir de los años 2000, con un temporada particularmente nefasta entre 2004 y 2014, en la cual no pasó absolutamente nada de positivo para una Europa social al servicio de las personas. Esta no es una crítica a Europa, sino a quien la gobernó.

La crisis de 2008 hubiera sido la ocasión de cambiar el rumbo. A partir del estallido de los sub primes, es historia reciente que sobre todo los jóvenes en Europa han en parte vivido, y cuyos rastros están aún viviendo, en particular en el sur: paro y la falta de empleo de calidad. La respuesta de una Europa neoliberal a partir de 2010 ha sido la austeridad. Como dice Stiglitz, es impresionante ver como un modelo económico que no ha creado crecimiento, concentrando riqueza improductiva en pocas manos y produciendo tantas desigualdades, pueda haber sobrevivido 40 años[4]. Cierto, se ganó la batalla para rescatar a Grecia y a los otros países más afectados creando el FES (Fondo Europeo de Estabilidad) y luego el MES (como Mecanismo Permanente). Pero imponiendo

4 Video presentation. Joseph Stiglitz. *Rewriting the Rules of the European Economy*. https://www.feps-europe.eu/events/upcoming-events/560:rewriting-the-rules-of-the-european-economy-presentation-in-vienna.html

recortes masivos a los gastos públicos. La condicionalidad de las ayudas ha sido contra-productiva y anti-económica. La rapidez requerida para la reducción de la deuda pública ha llevado consigo recesión, pobreza y desempleo. El Fondo Monetario Internacional fue el primero en hacer «mea culpa»[5].

Aunque Jean Claude Juncker (presidente de la Comisión de 2014 a 2019) prometa —empujado por los progresistas en el PE— la triple A social y que el Pilar Social Europeo[6] verá la luz bajo presidencia sueca en 2017, es a partir de la legislatura 2019 que el contexto empieza verdaderamente a cambiar de dirección.

Una economía al servicio de las personas debe garantizar el bienestar de hoy sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras. Esta es la primera definición de desarrollo sostenible, de 1987, por la comisión Brudtland de UN[7].

En el año 2000 la UE intenta responder al desafío con la estrategia de Lisboa[8], pero no acaba de desarrollarse por los cambios políticos que se operan en los años siguientes en Europa. Mientras tanto, a nivel de Naciones Unidas empieza un proceso que llevará a la adopción en septiembre de 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[9]. Esta agenda es uno de los cambios más importantes nunca realizados acerca de nuestro modelo de desarrollo. Los objetivos, 17, tienen 169 sub-objetivos muy concretos para llevar a cabo una revolución: un desarrollo sostenible donde la protección del planeta y la lucha contra las desigualdades van juntas, son indivisibles.

Para alcanzar el desarrollo sostenible, es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos elementos están interrelacionados y son todos esenciales para el bienestar de las personas y de las sociedades. La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es una condición indispensable para lograr el desarrollo sostenible. A tal fin, debe promoverse un crecimiento económico sostenible, inclusivo y equitativo, que cree oportunidades para todos, que reduzca las desigualdades, mejore los niveles de vida básicos, fomente el desarrollo social equitativo e inclusivo y promueva la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas.

Hacerse con la complejidad, resolver contradicciones y ser coherente. Esta es la clave de los ODS. Los ODS no son jurídicamente obligatorios, porque la ONU

5 https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

6 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

7 http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf

8 https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

9 https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/

no puede imponerlo. Por eso es indispensable que cada país, y en nuestro caso la UE, los haga propios en un marco legislativo apropiado.

El Pilar Social Europeo hay que leerlo bajo este enfoque. 189 Estados han firmado la Agenda. Los 28 también, y la Comisión ha firmado y se ha comprometido a cumplir con los objetivos.

Algunos de los países europeos se han tomado y se están tomando la Agenda muy en serio (como es el caso, por ejemplo, de los países escandinavos, o de España).

La Comisión Juncker no se lo ha tomado en serio, no obstante la insistencia del PE. El compromiso de su Comisión hacia la Agenda fue genérico y poco concreto, aunque varios comisarios hicieron el máximo, en particular el encargado de la Agenda misma, Frans Timmermans. Desafortunadamente se han perdido cinco años (de 2015 a casi 2020), cuando la urgencia es máxima y ya hemos entrado en la última década de acción.

El cambio en las instituciones europeas, fomentado por el PE (respaldado por sindicatos, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones) se opera en 2019. La nueva presidenta designada por el Consejo se presentó al Parlamento con un programa bastante tímido. Fue gracias a la insistencia de S&D principalmente (recuerdo que la mayoría calificada es necesaria en el PE para votar a la presidenta/presidente) que formuló exigencias concretas, todas en el marco de la actuación de la Agenda, que se da un verdadero cambio de paso. La nueva presidenta, y luego toda la Comisión, se compromete a implementar los ODS en todas las políticas y a cuantificar su progreso en informes anuales.

La UE parte entonces de una sólida posición en materia de desarrollo sostenible y ha manifestado su firme compromiso de ser, junto con sus países miembros, una de las pioneras en la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Los ODS figuran en cada una de las diez prioridades de la Comisión Europea.

Acciones clave para la aplicación de la Agenda 2030[10]:

- Incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las políticas e iniciativas de la UE a todos los niveles, con el desarrollo sostenible como principio rector esencial de todas las políticas de la Comisión Europea.
- Presentar informes periódicos de los avances de la UE.
- Impulsar la aplicación de la Agenda 2030 junto con los gobiernos de la UE, el Parlamento Europeo, las demás instituciones europeas, las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos y otras partes interesadas.

10 https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals_es

- Poner en marcha una plataforma multilateral de alto nivel que apoye el intercambio de las mejores prácticas en materia de aplicación entre los distintos sectores a escala nacional y de la UE.
- Concebir una visión a más largo plazo para la década de acción que substituía a la Agenda 2020, en gran parte no llevada a cabo.

La pandemia Covid 19 pone aún más de manifiesto la necesidad de ir hacia el desarrollo sostenible. Y pone también de manifiesto que sin seguridad de existencia, sin justicia social, no habrá transición ecológica. Aparte el gran logro del plan Next Generation EU[11] y otras medidas quizás menos impresionantes desde el punto de vista financiero —pero muy significativas del cambio de ruta, como el mecanismo SURE para proteger del paro— hay que destacar el comienzo de serias reflexiones, que habrá que acompañar durante los próximos años:

- Reforma del Semestre europeo, para que no solo la estabilidad macro-económica y la lucha anacrónica contra la inflación sean el objeto del examen por parte de la Comisión europea, sino que otros factores imprescindibles para cumplir con la Agenda sean tenidos en cuenta, ante todo el nivel de empleo, la calidad del mismo y la situación social de cada país. De hecho, Bélgica y España tienen planteada una propuesta sobre los desequilibrios sociales que puede dar a los ministros de empleo y protección social la misma voz que a los ministros de finanzas. Ya las recomendaciones de la Comisión para cada país en 2020 fueron más abiertas, esto promete para el futuro.
- Construcción de una verdadera Europa Social (actuación del Pilar).
- Acompañar el cambio hacia una Europa más verde y digital con una transición justa. Para ello Europa recurrirá al denominado Mecanismo para una Transición Justa, que contribuirá a movilizar una parte del presupuesto comunitario en las regiones y para las poblaciones más afectadas. Como nos recuerdan los sindicatos internacionales y europeos (ITUC y ETUC) y la OIT, la idea de una «transición justa» debe ser parte integrante del marco de política de desarrollo sostenible. Desde un punto de vista funcional, la transición justa tiene dos dimensiones principales: en términos de "resultados" (el nuevo paisaje laboral y social en una economía descarbonizada) y de "procesos" (cómo llegar allí). El "resultado" debería ser el trabajo decente para todos en una sociedad inclusiva que erradique la pobreza. El "proceso", o cómo llegar allí, debería basarse en una transición gestionada mediante un diálogo social significativo a todos los niveles para garantizar que la carga se comparte de manera justa y nadie queda excluido[12].

11 https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es
12 https://www.ituc-csi.org/just-transition-centre?lang=es

La fase actual conlleva oportunidades pero también riesgos. Las políticas sociales y las de medioambiente no tienen el mismo grupo de suporte en la población, hay que encontrar la manera de que esas políticas avancen juntas, abrir un dialogo con toda la ciudadanía y acompañar el cambio hacia un modelo de desarrollo más ecológico con políticas sociales adecuadas. Por ejemplo, las facturas de gas y electricidad pesan más para las familias más pobres, muchas sufren de «pobreza energética» y no podrán soportar un aumento de los costes debido a la transición. De la misma manera, ayudas, subvenciones directas o indirectas para instalaciones fotovoltaicas y solares se otorgan a familias más prosperas y dueñas de vivienda y lo mismo se puede decir de los coches eléctricos o híbridos.

- Hay que continuar una seria reflexión, impulsada en la UE por la presidencia finlandesa, con conclusiones aprobadas para el Consejo en el otoño de 2019[13], para que se substituya el Producto Interior Bruto con datos más complejos y completos para medir el bienestar general, como lo han hechos otros, en particular Nueva Zelanda. Esto nos permitiría valorar nuestros stocks de capital, no solamente el económico sino también el humano, social, ecológico, en la justa medida. Es un ejercicio técnico y político complejo pero fundamental. Necesitamos a Eurostat para desarrollar indicadores (como lo han hecho por ejemplo en el instituto italiano de estadísticas con el Benessere Equo e Sostenibile[14]).
- Trabajar todos con vista a la Conferencia para el Futuro de Europa. El reto es enorme, el desafío es el *bottom up*, que es muy difícil porque los medios de comunicación se interesan por Europa solo cuando hay noticias "sensacionales". Pero los diálogos social y civil serán los que podrán poner cemento al cambio actual y hacerlo irreversible. Hay que dar más competencias a Europa, porque solo cambiando los tratados se podrán cambiar las reglas, y solo cambiando las reglas se podrán cambiar las políticas. Europa tiene que estar más preparada hacia las grandes transformaciones de este siglo. Tiene que apostar para un futuro sostenible (socialmente y ecológicamente) y hacerse más resiliente, y más coherente.

Esta apuesta se gana también con cursos como el de Yuste, juntando estudiantes de varias disciplinas para que se hagan cargo de la complejidad de los pasos futuros. ■

13 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/24/economy-of-wellbeing-the-council-adopts-conclusions/

14 https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilità

Una economía al servicio de las personas y el Pilar Social Europeo

José María Zufiaur

Exmiembro del Comité Económico y Social Europeo, en representación de UGT

Agradezco la invitación y participo, con mucho gusto, un año más en este curso, "El futuro de Europa: oportunidades ante retos compartidos y globales", en esta ocasión sobre el tema "Una economía al servicio de las personas y el Pilar Social Europeo". Articularé mi intervención en este panel —que tengo el gusto de compartir con Anna Colombo— en torno a tres bloques.

Por un lado, trataré de situar, sintéticamente, los antecedentes y el contexto del tema específico de este panel. Me centraré en la dimensión social europea y en las diferentes etapas de la misma.

En segundo lugar, comentaré el momento que estamos viviendo a raíz de la crisis del Covid-19 y los avances que se han dado en relación con el Pilar Social Europeo.

Finalmente, pretendo vincular el objetivo de desarrollar una Europa social con los imprescindibles cambios y avances en la integración de una Unión Europea más completa y acorde con decisiones ya tomadas, como el mercado único y la unión monetaria, sus pilares constituyentes y sus desafíos de futuro.

1. Las etapas de la política social europea[1]

Por razones de tiempo no voy a desarrollar dos componentes importantes de la misma, como son la evolución de la normativa social y de las políticas de empleo. Por lo que me limitaré a sintetizar su evolución en el tiempo.

1 Zufiaur, José María. (2015). Evolución de la dimensión social europea. En Eugenio Nasarre Goicoechea y Francisco Aldecoa Luzárraga (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*, Editorial Marcial Pons.

En la primera etapa, prevaleció la lógica del mercado común. Se buscaba evitar distorsiones a la competencia y facilitar el buen funcionamiento del mercado interno. Se regula la libre circulación de los trabajadores, la equivalencia de diplomas, la igualdad de trato y la coordinación de los regímenes de Seguridad Social.

En 1972, se propugna una acción social más vigorosa y, en 1974, se establece el primer Programa de Acción Social, en el que ya se indicaba que "la expansión económica no es un fin en sí mismo y debe permitir, prioritariamente, mejorar las condiciones de vida" lo que implica "la participación de todos los interlocutores sociales". De dicho programa derivaron varias directivas de derecho del trabajo, como las de despidos colectivos, transferencia de empresas, insolvencia del empresario y otras sobre igualdad de trato y sobre Seguridad Social.

En esa etapa, la aspiración que guiaba la política social europea era la de la "**equiparación en el progreso**".

En la siguiente etapa, en los años 80 y 90, prevalece una lógica voluntarista que es, en gran parte, contradictoria. Por un lado, con la "revolución conservadora" encabezada por sus líderes, Thatcher y Reagan, y seguida, en la senda de la "única política económica posible", por otros gobiernos como los de Schroeder, Blair o Clinton, se produce un cambio de paradigma ideológico: flexibilidad versus precariedad laboral, reformas que, en realidad, eran recortes de gastos sociales, privatizaciones de servicios públicos, liberalización de los mercados de capitales, globalización de las finanzas y de la producción.

Por otro lado, con la entrada, en 1985, de Delors en la Comisión, se promueven, en el horizonte de 1992, medidas compensadoras en el campo social para conseguir un grado mayor de legitimación y aceptación popular del mercado interior europeo y para paliar las posibles consecuencias sociales negativas de este.

En cierta medida, los avances fueron posibles gracias a las limitaciones que conllevaban. De una parte, el refuerzo de las competencias comunitarias que permitían aprobar determinadas materias por mayoría cualificada. Por otra, temas centrales de la política social y laboral europea seguían sujetos a la regla de la unanimidad: protección social, protección de los trabajadores ante el despido, representación y defensa colectiva de los trabajadores, condiciones de empleo de los trabajadores de terceros países, financiación de la promoción del empleo. Otros derechos colectivos del trabajo —negociación de salarios, derecho de asociación, derecho de huelga— seguían quedando explícitamente excluidos de las competencias de la Comunidad.

La aspiración de las políticas sociales pasó, en esa etapa, del paradigma de la "equiparación en el progreso" al de "**prescripciones mínimas**". Es decir, se trataba de evitar el retroceso. Predominaron las directivas centradas en derechos individuales

y no en las que tratan de los derechos colectivos. Asistimos, entonces, al auge de los procedimientos voluntarios respecto a los obligatorios y a una creciente abstinencia legislativa, por más que fueran aprobadas algunas directivas importantes, como la directiva marco sobre información y consulta de los trabajadores y la de la implicación de los trabajadores en la sociedad europea. A partir de entonces, los empresarios, ante la ausencia de "la amenaza de la ley", rechazaron realizar acuerdos que fueran a convertirse en directivas.

En la tercera etapa, a tenor de la propuesta de directiva sobre tiempo de trabajo o la propuesta de simplificación legislativa, y de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (*Laval*, *Vilking*, *Ruppert*…) que primaban el derecho de establecimiento sobre los derechos fundamentales del trabajo, la finalidad de la política social europea fue deslizándose hacia la "**concurrencia entre modelos sociales nacionales**".

Finalmente, desde 2006 hasta después de la crisis del 2008, se instauran las políticas radicales de austeridad y de contrarreformas sociales. Se entra, a través del Pacto de Estabilidad y del Semestre europeo, en un período de "**gobierno europeo de las políticas nacionales**" y de debilitamiento del modelo social europeo.

Ya desde los últimos años del siglo pasado se pudo constatar, en expresión de la CES, que "la dimensión social europea ha sido arrinconada": explosión de las desigualdades, aumento de la precariedad laboral, aumento de las personas con riesgo de pobreza y exclusión, cambios en el sistema productivo —reestructuraciones, deslocalizaciones, externalizaciones, falsos autónomos—. La globalización de la economía y la preeminencia de la esfera financiera, el valor del accionista, el final del "capitalismo renano", son algunos signos de ese cambio.

Esas políticas fomentaron el deterioro de los factores que contribuyen a un desarrollo inclusivo, a la cohesión social: las normas del trabajo, la fortaleza de las organizaciones de los trabajadores, la negociación colectiva, las políticas fiscales, la protección social, la sanidad, la educación, las políticas contra la pobreza, los salarios o los impuestos como elementos de redistribución y pre-distribución.

Con ello, se puso en evidencia que el núcleo de la construcción europea estaba, y sigue estando, basado en las normas doctrinales de la política monetaria, de la política de competencia y de la política presupuestaria. Estas reglas económicas son autónomas de las decisiones políticas, no están sometidas al control sea del Parlamento Europeo, sea de los parlamentos nacionales. Precisamente por eso, como señaló el Congreso de la CES de Sevilla, en mayo de 2007, el reforzamiento de la Europa social ha de pasar por el reforzamiento de la Europa política.

Como consecuencia, se ha desembocado en una situación que implica un profundo cambio de paradigma. El proyecto de la Europa social ha estado

confrontado a tres cambios radicales que han supuesto una deriva neoliberal del proyecto europeo[2]. El primero fue la "revolución conservadora" de finales de los años 70 y primeros de los 80, que implicó cambios en cuestiones centrales: el empleo valorado en términos cuantitativos y no cualitativos, lo social como sostén de los rendimientos económicos y no como valor en sí, el abandono del objetivo del pleno empleo, del valor del trabajo y de su protección, el paso de lo obligatorio a lo voluntario, la transferencia del riesgo a los trabajadores. Es digno de nota la sustitución del concepto de igualdad por el de no-discriminación cuando, en realidad, la no-discriminación es uno de los componentes de la igualdad, pero no el único: en lugar de justicia, de cohesión social, de igualdad, se pasa a hablar más de exclusión, de no-discriminación, de solidaridad...[3]

El segundo cambio fue la tentativa de liberalización de los servicios, la famosa Directiva *Bolkestein,* aprobada en 2006 y entrada en vigor en 2009. Privatizaciones de correos, transportes, sanidad, pensiones. Los sindicatos dieron una gran batalla y frenaron, en principio, la propuesta. Pero esta se fue materializando por otras vías.

El tercero, con la crisis de la deuda y las políticas radicales de austeridad que, en muchos países, han puesto en cuestión los pilares del contrato social. Las "orientaciones por país" han ido dirigidas a disminuir los salarios legales y contractuales, a reducir la ultraactividad de los convenios, a reformar los sistemas de negociación colectiva con la posibilidad de derogar los convenios de nivel superior y de dar primacía a los acuerdos de empresa, a reducir la capacidad de la negociación colectiva y recortar los sistemas de Seguridad Social y de sanidad[4].

La crisis de la Covid-19 ha puesto más en evidencia lo erróneas y perniciosas que fueron las políticas adoptadas durante la crisis financiera. Y las instituciones europeas han tomado algunas medidas, inéditas hasta ahora, en el sentido de una mayor integración europea. Aunque está por ver que, realmente, haya voluntad política para caminar, decididamente, hacia una Europa de carácter federal; y de cambiar unas políticas que han contribuido a aumentar las desigualdades, entre los países y entre los sectores sociales, al aumento de la precariedad del trabajo, al debilitamiento de los sistemas de protección social y al crecimiento de los populismos antidemocráticos y antisociales.

2 Pochet, Philippe. (2019). *À la recherche de L'Europe sociale*. Puf.

3 Zufiaur, José María. (2012). ¿Es necesario recuperar el objetivo del pleno empleo? Alternativas económicas y sociales frente a la crisis. IX Encuentro de Salamanca. Editorial Sistema.

4 Pochet, Philippe. (2019). *À la recherche de L'Europe sociale*. Puf.

2. Los avances producidos en la política social europea a raíz de la crisis de la pandemia COVID-19

Tras siete años de declaraciones sobre la necesidad de dar mayoría de edad a la política social europea, en 2014, el entonces presidente de la Comisión Europea, Junker, reclamó una triple A social (en referencia a la máxima nota que aplicaban a la deuda las agencias de *rating*) para situar, se decía, la dimensión social al mismo nivel que la económica. Y hubo que esperar a 2017 para que se establecieran los 20 principios del Pilar Social Europeo de Derechos Sociales, más una Directiva sobre el equilibrio entre la vida profesional y vida privada, así como dos iniciativas dirigidas a garantizar condiciones de trabajo transparentes y previsibles, y el acceso a la protección social para todos los trabajadores, incluidos los autónomos. Por otra parte, la Comisión Juncker aceptó integrar en el Semestre Europeo un cuadro de indicadores sociales, así como la recomendación de tener en cuenta los principios del Pilar Social en las recomendaciones por país.

Finalmente, tras ese largo recorrido, y pasando de las declaraciones a los hechos, se ha aprobado en la cumbre de Oporto un Plan de Acción del Pilar Social, que convertía los principios en medidas, orientaciones y recomendaciones. Establecía, además, un marco de referencia común para las políticas nacionales basado, de nuevo, en la equiparación en el progreso y no en las políticas de austeridad radical de la crisis del euro. Y el Pilar Social se vincula a las transiciones justas en el campo del clima, de la digitalización y de los desafíos demográficos.

A su vez, la Comisión, el 3 de marzo de este año 2021, definió tres grandes objetivos en materia de empleo, formación y protección social en el horizonte de 2030: 1) que al menos el 78 % de las personas entre 20 y 64 años deberán tener un empleo; 2) que al menos un 60 % de los adultos deberán participar en actividades formativas cada año; 3) que el número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social deberá disminuir al menos en 15 millones (ahora hay 91, tras la salida del RU). Y si bien no se recogió la petición de reducir a la mitad el paro de los jóvenes, sí se aprobó la creación de un fondo de 20.000 millones de euros, en 6 años, para apoyar el empleo de los jóvenes. El Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgo de Desempleo en una Emergencia (SURE, en inglés) fue fundamental para financiar las medidas de paro parcial a través de los ERTES (el *Kurzarbeit* alemán era el modelo de referencia) en los países miembros.

Así, la dimensión social se inscribe entre las prioridades de la Comisión. Ha sido un importante mensaje político que ha buscado comprometer a las instituciones europeas, a los gobiernos nacionales, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil en su conjunto.

Se puede decir, por tanto, que desde 2020 y con los programas de la Comisión Europea para 2021 asistimos a un relanzamiento de la política social europea, con varias propuestas e iniciativas.

Algunas de esas iniciativas sociales tratan de desbloquear propuestas de hace varios años. Por ejemplo, la revisión de la legislación sobre la coordinación de la seguridad social, especialmente respecto a los trabajadores desplazados y transfronterizos; o la directiva sobre "las mujeres en los consejos de administración", bloqueada desde 2012 por la oposición de 8 países miembros a establecer medidas vinculantes a nivel de la Unión. Así mismo, la propuesta de medidas regulatorias en materia de transparencia salarial, a fin de remediar las diferencias salariales, a igual trabajo, entre hombres y mujeres. En este caso, la propuesta legislativa de la Comisión fue, finalmente, publicada en marzo de 2021 y, en diciembre de ese año, el Consejo expresó su apoyo general a dicha directiva.

Avances importantes se han producido, igualmente, en otros temas como la adopción del acuerdo negociado sobre la protección social de camioneros de larga distancia. También propuestas relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo: modificación del Reglamento sobre los agentes cancerígenos, enfermedades músculo-esqueléticas y mentales; o el establecimiento de un marco estratégico sobre salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. Igualmente, se ha presentado un Plan de acción denominado "Una Unión por la igualdad: estrategia en favor de la igualdad entre hombres y mujeres 2020-2025", en el que se inscriben medidas como la directiva sobre la presencia de las mujeres en los Consejos de Administración, antes mencionada. Vinculada al Plan de Acción del Pilar Social, junto a la existente garantía juvenil, que se ha reforzado, se ha puesto en marcha una garantía europea para la infancia. Y se ha establecido una plataforma europea con el objetivo de erradicar la situación de las personas sin domicilio en el horizonte de 2030 e, igualmente, en favor de alojamientos asequibles, dentro de la iniciativa "Oleada de renovación" del mercado único y del objetivo de erradicar la pobreza en general y la pobreza energética en particular.

Por otra parte, hay que destacar que, en el programa de la Comisión para el próximo año, se contemplan iniciativas de mucho relieve que tendrán que desarrollarse durante la Presidencia francesa de la UE, en el primer semestre de 2022. Entre ellas, una Directiva sobre salarios mínimos; una propuesta de directiva sobre el trabajo en plataformas; una Directiva sobre transparencia salarial e igualdad de salarios a igual trabajo. O la iniciativa sobre gobernanza sostenible de las empresas, que debería incluir medidas sobre la "diligencia debida" en el segundo semestre de 2021 (cuya consulta pública terminó a principios de febrero). Y que debería tratarse también durante la Presidencia francesa de la UE.

En fin, como siempre, a la hora de valorar algunos avances el vaso puede verse medio lleno o medio vacío. Y, pese a los reseñados progresos, también se han

echado en falta algunas carencias. Como la creación de un reaseguro europeo de desempleo, como factor de estabilización económica y social; la creación de un mecanismo de alerta en el caso de desequilibrios sociales en el contexto del Semestre Europeo; o la incorporación al cuadro de indicadores sociales de dicho semestre de los principios pertinentes del Plan de Acción del Pilar Social. Se echa también en falta alguna referencia explícita, como ha hecho Biden en EEUU, al objetivo del pleno empleo; una estrategia relacionada con los desafíos que plantea la digitalización para el futuro del trabajo; o a la participación de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas y al vacío de los derechos de información y consulta de los trabajadores de la administraciones públicas. Y, por supuesto, del refuerzo del diálogo social como elemento substancial de la cobertura de la negociación colectiva.

3. Hacia una Unión Social

El social es un tema complejo en el ámbito europeo, que tropieza con importantes barreras. Ello es debido a la propia heterogeneidad de las situaciones y estructuras de cada Estado miembro. También por concepciones diferentes respecto a la concordancia entre Estado y mercado, en función de las mayorías de gobierno. O por la reticencia de los Estados a ceder competencias en política social y de derechos laborales: simplificando, en los del norte, por miedo a ver rebajados sus estándares sociales; y los del Este porque sea oneroso para ellos y pierdan competitividad si suben sus niveles salariales o de protección social.

La complejidad se debe también a otras cuestiones centrales, como la carencia de competencias sociales y la dificultad de establecerlas, muy en especial, por la dificultad de alcanzar consensos a causa de la exigencia de tomar las decisiones por unanimidad. A todo ello se añade una mundialización, una hiperglobalización, basada en los beneficios para las empresas y la concurrencia entre los trabajadores del mundo.

Sin embargo, ¿por qué es necesaria una Europa Social equiparable a la Unión Económica y Monetaria? Porque, como ha repetido en muchas ocasiones Jacques Delors, la Europa Social, el Contrato Social, es vital para que el proyecto de la UE tenga futuro tras haber establecido un mercado único y una unión monetaria.

Porque la dimensión social, los principios del Estado social y democrático de derecho son esenciales para el fortalecimiento de la democracia.

Para evitar la concurrencia social, fiscal, de cuotas de mercado entre Estados miembros de la UE: lo que precisa establecer normas mínimas y una estrategia comunitaria de integración social en el progreso, y no de aumento de las diferencias entre los países miembros.

Y también para defender, en Europa y en el mundo, nuestros valores y nuestros intereses.

La Europa Social no será posible, o no será suficiente, si no se cambian las reglas monetarias, presupuestarias, de mercado interior. Las reglas de la disciplina presupuestaria van en detrimento de los gastos sociales, del impulso al pleno empleo y de las inversiones públicas. Por lo que cada vez es más evidente que es imprescindible modificar dichas reglas: techo de deuda, regla de déficit.

Es igualmente perentorio regular la fiscalidad y evitar la concurrencia fiscal en la UE, que nos priva de medios suficientes y acrecienta la desigualdad en la UE.

Necesario sería, así mismo, revisar la legislación europea del Mercado Único, como el Derecho de la competencia, que impide la creación de una "economía social de mercado europea". O contrarrestar las sentencias del Tribunal de Justicia (*Laval,* etc.), que subordinaban los derechos fundamentales del trabajo a las libertades económicas.

En definitiva, sigue pendiente y es perentorio finalizar el mercado único, en el tema de la energía por ejemplo; terminar de realizar una Unión Económica y Monetaria, completando la Unión Bancaria y el mercado de capitales, añadiendo a la Unión Económica la Unión Fiscal, haciendo estructural lo que ha sido coyuntural: mancomunar la deuda, más recursos propios y presupuesto común, modificar los criterios del Pacto de Estabilidad y del Semestre Europeo.

Queda, en fin, una integración política, en la que pasemos de una gobernanza intergubernamental a una federal, a través, por ejemplo, de una política exterior y de seguridad común, y a instituciones adecuadas a la realidad geopolítica en que tiene que actuar la Unión. El "poder blando" europeo resulta inoperante y amenazado en un mundo que ha pasado del multilateralismo al de grandes potencias.

Pasar a una Unión Política requiere, por ejemplo, mayores poderes del Parlamento Europeo en la legislación y en la gobernanza, mayor participación de la sociedad civil en la definición y la aplicación de las políticas, la elección directa del presidente de la Comisión, listas europeas en las elecciones al PE o el refuerzo de los valores del constitucionalismo europeo que dio nacimiento a la CE.

Cómo avanzar hacia la Europa Social. Una posibilidad sería la de ir hacia una auténtica Constitución Europea, reconociendo en la misma los derechos sociales. Con lo que se reconocería la primacía de la política democrática sobre el mercado interior. Otra sería la propuesta que plantea la CES: la introducción en los Tratados de un Protocolo Social, lo que supondría otorgar a los derechos sociales fundamentales una prioridad general sobre las libertades económicas. Estas dos opciones requerirían revisiones de los Tratados, lo que supone unanimidad de los Estados, ratificación de los Parlamentos nacionales y, en algunos casos, referéndum. Una tercera opción consistiría, dentro de la legislación ordinaria, en recurrir

a temas de excepción que suelen requerir mayoría simple en el PE y mayoría cualificada en el Consejo. Por ejemplo, para realizar una política social de regulaciones mínimas vinculantes y unas políticas orientadas a la equiparación en el progreso.

En todo caso, el primer paso sería acabar con la regla de la unanimidad sin lo cual es imposible, por ejemplo, evitar el dumping fiscal, crear una unión social o tener una autonomía estratégica en política exterior y de defensa.

Estamos tan acostumbrados, en la historia de la Comunidad Europea a la política de la "patada hacia adelante", del reenvío de las decisiones para más tarde, que a muchos les cuesta creer que en esta ocasión se vaya a producir un paso real, completo y coherente hacia una Unión Europea completa y federal. Pero, con seguridad, nunca el proyecto europeo se ha enfrentado a desafíos —climáticos, geopolíticos, antidemocráticos, de incremento de las desigualdades— tan existenciales como los actuales.

¿Hay, para los europeos, otra alternativa para afrontarlos con perspectivas de solucionarlos que no sea en el ámbito de la Unión Europea? Esperemos que la unidad demostrada frente a la Covid-19 nos haya convencido de que no tenemos más alternativa que profundizar en una integración completa. ■

La conferencia sobre el futuro de Europa

Un nuevo impulso a la democracia europea

José M. García-Margallo y Marfil

Exministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de España. Diputado al Parlamento Europeo. Licenciado en Derecho y en Economía por la Universidad de Deusto

Estoy esta tarde aquí fundamentalmente porque me lo pidió Alejandro Cercas, con el que me une una estrecha y antigua amistad y esa pasión común por España y por Europa, con la vista puesta en eso que los federalistas denominan los Estados Unidos de Europa.

Empiezo con una cita que me impresionó hace ya algunos años. Un buen socialdemócrata y hoy presidente de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, inauguró la Conferencia de Seguridad de Munich con una frase que tomó prestada de Hamlet, de Shakespeare, diciendo: *The world is out of joint* (El mundo está completamente dislocado), y en aquel momento, efectivamente, eso parecía muy cierto. Se había producido en ese año el Brexit; en Estados Unidos, los americanos habían llevado a la Casa Blanca a Trump cuyo principal propósito fue demoler el orden liberal internacional que los americanos nos legaron en 1945 y hacerlo desde el mismo sitio donde nació; Bolsonaro negaba cualquier acción en la Amazonia para combatir el cambio climático; pero lo más grave es que en aquel momento se estaban extendiendo las llamadas democracias iliberales o autoritarias por oposición a las democracias liberales. Cualquiera de nosotros tendrá su propia definición de lo que es una democracia liberal, pero creo que todos podríamos estar de acuerdo en que una democracia, para ser calificada como liberal, debería reunir las siguientes características: un compromiso absoluto con los derechos y libertades; la separación de poderes; una economía social de mercado con reglas para que el mercado funcione; que no sea un gigantesco

hipermercado sin reglas políticas; y la compensación social para atender a los que nada pueden llevar al mercado, ni bienes, ni servicios, ni trabajo; completado con el multilateralismo como método de solución de conflictos, y en nuestro caso, con el europeísmo.

Dentro de este mundo fuera de orden, *out of order*, Europa tiene el papel en estos momentos de ser defensor de estos valores y principios que definen la democracia liberal, y dentro de la democracia liberal el modelo de economía social de mercado frente al modelo ultra liberal de las de las democracias, fundamentalmente de corte anglosajón. Pero para que Europa desarrolle este papel primero tiene que existir como tal. Tiene que ser un agente en el orden internacional. Y lo primero que hay que demostrar para que nos definan como tal es que Europa, como idea, como concepto previo a una organización jurídica, exista. El otro día asistí a una conferencia de David Frost, el negociador fundamental básico de Boris Johnson, miembro de los artífices del Brexit. Su primera afirmación era esto de lo que estamos hablando: cualquier intento de hacer una unión política de Europa era un intento baladí, porque Europa no existe como modelo constituyente. Según él —y citaba a Edmund Burke, uno de los ídolos de los conservadores— no tenía ninguno de esos atributos cuasi sagrados que definen la soberanía, que solo pertenece, en su opinión, a los Estados miembros.

Los que creemos que Europa existe intentamos demostrar esto con alguna afirmación. Yo suelo citar cinco pilares como los fundamentos, las raíces, las bases que explican esa comunión que llamamos Europa. La primera, evidentemente, es Grecia. Grecia se caracteriza por la libertad frente al autoritarismo; la democracia frente a los regímenes despóticos de Asia; por haber sustituido la magia por la razón; y, sobre todo, por haber hecho del hombre el centro de toda acción política frente a los hoy poderes totalitarios que hacen del hombre una pieza al servicio de una idea, sea esta una raza en el nazismo, el estado totalitario en el fascismo o una clase en el comunismo. Grecia aporta todo eso, pero es incapaz de aportar nada más porque no sobrepasa, no supera jamás los límites de la polis. Le falta el universalismo, que es lo que trae Roma. Roma aporta tres ideas fundamentales: la familia, la propiedad y el contrato, pero sobre todo alumbra el *ius gentium* como un derecho universal basado en la común naturaleza de los hombres humanos. El tercer pilar es la teoría o la concepción, la idea judeocristiana que añade a la idea de justicia, que es el fundamento de *ius Gentium*, la idea de la compasión o la idea de la solidaridad. Al samaritano se le da agua no porque tenga derecho, sino precisamente porque no lo tiene.

La cuarta es menos conocida, es la revolución papal de siglo XI-XII que Lemo explica de una forma muy curiosa. Entiende que los cristianos estaban esperando la parusía, en el milenio no se produce y si no se produce es porque el hombre no había preparado el mundo para recibir al Mesías por segunda vez. Por eso la idea

del progreso a través de la razón, la unión de la idea judeocristiana con los fundamentos clásicos, explica el nacimiento de la escolástica, las universidades, etc. Más conocidas son las otras raíces el renacimiento, la ilustración o la consagración de los derechos del hombre que forman eso que llamamos Occidente, y dentro de Occidente, Europa.

En mi opinión, teniendo ya esa base común, ¿cómo se ha desarrollado el proyecto europeo? Porque eso explica cuáles son las carencias y el momento en el que estamos ahora. Los padres fundadores, tomando ya doctrinas que venían de lejos, fundamentalmente aspiran a hacer un proyecto político europeo para convertir esta idea en una organización política. Y en el 1945, ¿con qué se encuentran los europeos? ¿Qué es lo que deseamos los europeos? Tres cosas: la paz, después de dos guerras civiles entre europeos; la prosperidad, Europa estaba devastada; y el protagonismo internacional en un mundo dividido entre las dos superpotencias.

Si los problemas eran políticos, la solución era política. Por eso la primera idea se fraguó en la Asamblea Francesa en 1954 por la acción conjunta de dos nacionalismos: el *gaullismo* y el comunismo. Con ellos fracasa también la Comunidad Europea Política. Cegada esa vía, los padres fundadores, y fundamentalmente Schuman, deciden que hay que cambiar el veto. Hay que pasar del método federal al aumento funcional con método gradual, que es lo que lo que nos ha traído hasta aquí: crear insolidaridades concretas, realizaciones concretas que permitan ir en un segundo estadio en unión política plena, sin olvidar que el método cambia pero no el destino final; el destino final sigue siendo los Estados Unidos de Europa.

¿Qué es lo que caracteriza el proceso de construcción europeo frente a procesos de construcción anteriores o procesos de construcción que ahora mismo se están haciendo en otras partes del mundo? Es un método gradual, sí, funcional, sí, pero no es un método errático. Es un método que responde a las prescripciones de la ciencia económica. Es decir, el primer proceso que se hace con un manual de instrucciones.

Nos encontramos con Roma. Aquí lo que se decide es la integración de las seis economías que habían compartido la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Hay distintas fórmulas para integrar distintas economías, desde el acuerdo preferencial hasta la unión aduanera, los acuerdos de libre comercio, el mercado común, etc. Los padres fundadores exigen lo que decía el libro: el mercado común. ¿Qué es el mercado común? El mercado común consagra las cuatro libertades: circulación de personas, de bienes, de servicios y de mercancías; establece una política comercial común y una tarifa exterior común frente a países terceros; y exige una cesión de competencias a organismos comunes para gestionar este proceso. Demasiado

para los británicos que no quieren una tarifa exterior común, quieren mantener la capacidad o la posibilidad de establecer aranceles diferenciales para sus países de la Commonwealth y, desde luego, no están dispuestos a ceder competencias a organismos que estén fuera de Londres. La Asociación de Libre Comercio no funciona. Impiden en el 73 el ingreso en la Comunidad Económica Europea. Desde entonces no han parado de arrastrar los pies, no han parado de poner palos en las ruedas hasta que finalmente se han ido.

Roma, por tanto, responde a las predicciones económicas y lo mismo pasa con el Acta Única. Cuando el mercado común madura, cuando los procesos comerciales son muy intensos entre los países miembros, el mercado común pasa a ser un mercado interior, es decir, abole todas las barreras técnicas, físicas y fiscales que entorpecían el comercio. Hace algo más, que es establecer la cohesión como pilar del mercado común para ayudar a aquellos países miembros a los que les cueste dar el salto y poner los raíles para una unión económica y monetaria. Porque en una vía económica muy integrada, la posibilidad de devaluar la moneda como instrumento competitivo es letal. Hasta aquí se mantienen, e insisto, las instrucciones.

Las instrucciones no operan en Maastricht, donde se da un salto. Vamos a una unión cambiaria, a una política monetaria única, pero no se acompaña de una unión bancaria y, sobre todo, no se acompaña de una unión presupuestaria en la que se incluye un mecanismo de estabilización o un mecanismo de rescate para lo que los economistas llamamos las crisis asimétricas, es decir, crisis que afecten no a toda el área, sino a una parte del área. Las consecuencias son la grave crisis financiera de 2008 en la que Europa reacciona tarde y mal y que nos costó un sacrificio probablemente excesivo.

¿Qué ha pasado ahora? Ahora, sin embargo, yo creo que hemos vuelto a recuperar el libro o por lo menos algunos capítulos del manual de instrucciones. El COVID ha sido una crisis de salud, que no una crisis del sistema sanitario, que ha funcionado razonablemente bien dadas las circunstancias, el más grave desde la llamada crisis española desde 1918. Para detener la epidemia se adoptaron medidas de confinamiento cuasi medievales que provocaron una recesión como no había conocido Europa desde 1945, y España desde la Guerra Civil de 1936.

Ha sido una crisis que ha afectado a todos. En ese aspecto ha sido simétrica, pero ha sido una crisis que no nos afectaba a todos de la misma manera. Por poner algún ejemplo, España es de los países que peor lo han pasado. ¿Por qué? Por la intensidad de la pandemia en los primeros momentos; porque nuestra economía reposa en sectores mucho más expuestos a la epidemia como el turismo, la hostelería, los servicios de proximidad, recreación, comercio minorista. Y en tercer

lugar, por la dimensión de nuestras pequeñas y medianas empresas, que son más pequeñas que nuestras competidoras en Europa. Y al ser más pequeñas tienen más dificultades para acceder a la financiación que siempre es bancaria, por tanto, a obtener préstamos para capear el temporal. Son empresas en que la proporción de los costes fijos o de la facturación es mayor que las mayores. Todos los días hay que abrir la tienda y pagar los costes. Y esos costes, insisto, su proporción es mayor que en grandes empresas. Y en cuarto lugar, porque están muy poco digitalizadas y eso ha dificultado que se adapten al teletrabajo.

La reacción de la Unión Europea ante esta crisis ha sido mucho más rápida, mucho más eficaz y mucho más generosa que en la crisis financiera. Y creo que vale la pena pasar revista a lo que se ha hecho, porque cuando las cosas se hacen bien hay que decirlas.

En primer lugar, el Banco Central Europeo, la única institución federal que tenemos, ha invertido en estos momentos 1,83 billones de euros y ha hecho una política de mantener los intereses bajos. Es el único banco que mantiene intereses negativos; ha aumentado el programa ordinario de compra de activos con una cantidad de 120000 euros, manteniendo los 20000 euros mensuales, y ha puesto en marcha un programa extraordinario, 'Programa de Emergencia Pandémico, *NextGenerationEU*, al que ha dedicado 750 mil millones de euros. El Banco Central es el único que en estos momentos está comprando deuda española y ha prometido que por lo menos hasta marzo de 2022 va a seguir comprando. Eso explica que no haya habido diferenciales en primas de riesgo y que los gobiernos hayan podido colocar toda su deuda pública a tipos de interés históricamente bajos.

Si esto ha hecho el Banco Central, ¿qué es lo que ha hecho la Comisión Europea, el corazón del ejecutivo comunitario? Su primera reacción fue tomar dos medidas. La primera, agilizar los procedimientos para autorizar las ayudas nacionales que puedan ser contrarias al mercado interior, eliminando mucha burocracia y mucho papeleo. Y en segundo lugar, suspender las normas del Pacto de Estabilidad que encorsetaban el crecimiento del gasto público a que se cumpliese determinados límites: el límite del tres por ciento del déficit y el 120 de la deuda pública. Aquí la cantidad que se ha manejado por los Estados nacionales ha sido todavía mayor que la del Banco Central Europeo. Estamos en los tres billones de euros. Pero aquí, como en el Evangelio, cuando habla de las vírgenes necias y las vírgenes prudentes, todo dependía del margen fiscal. Aquellos Estados que habían hecho los deberes han gastado, han podido gastar infinitamente más que aquellos que no tenían aceite en el candil. Por poner un ejemplo, hace unos meses, las últimas cifras son que Alemania había puesto a disposición de sus trabajadores, empresas y familias 850.000 millones de euros, casi todo se fueron subvenciones directas. Nosotros estábamos en una cifra casi diez veces inferior. ¿Por qué? Porque arrancamos

con un déficit estructural y sin tener en cuenta el efecto del ciclo superior al tres por ciento. En cualquier caso, una cantidad ingente con el permiso, con la venia, la autorización del Consejo.

La joya de la corona ha sido el *NextGeneration*. Un programa que tiene tres características que lo hacen especialmente atractivo. Estamos hablando de 750 mil millones de euros. ¿Por qué es atractivo y por qué encaja en el espíritu federal que yo quiero para Europa? Primero, porque se trata de una emisión conjunta. Segundo, porque su garantía es el presupuesto de la Unión, no los presupuestos de los Estados miembros. Y tercero, porque se va a amortizar con nuevos recursos nacionales que exigirán, sí o sí, la puesta en marcha de un tesoro europeo.

Y termino. ¿Qué hacer ahora, tomando prestado el argumento de Lenin de 1902? La primera norma para avanzar en este proceso federal: fijar las fronteras, suspender las ampliaciones mientras no pongamos la casa en orden, porque las ampliaciones que hemos hecho hasta ahora han salido todas mal. El Brexit salió mal porque no compartía el espíritu fundacional y, por desgracia, la ampliación a los países del Este salió regular. Era de justicia admitir a los países que habían estado en la esfera soviética, pero hay que reconocer que ellos entran en lo que es hoy la Unión Europea para hacer lo contrario de lo que nosotros queríamos hacer. Nosotros queríamos ceder soberanía, compartir competencia, y ellos querían afirmar una soberanía que había sido discutida.

La segunda es aceptar, como decía Orwell, que "todos somos iguales, pero unos somos más iguales que otros", y que por tanto hay que ir a una Europa a varias velocidades o círculos concéntricos.

El primer círculo es el núcleo federal, es decir, los que compartimos el euro, diecinueve países unidos por pasarelas a ese círculo confederal; el segundo, los ochos países que forman parte de la Unión Europea pero no de la Unión Económica y Monetaria; y el tercero y más novedoso, un círculo más amplio de vecindad privilegiada, preferencial para solucionar algunos de los problemas que tenemos y prevenir otros que vamos a tener. En ese círculo debería estar Estados Unidos; el Brexit está saliendo mal; debía estar Turquía, a la que hay que amarrar si no queremos volver a tener una crisis de refugiados como la que tuvimos hace unos años; probablemente los Balcanes, que son candidatos pero no cumplen ninguna de las condiciones; probablemente Rusia, si queremos ganar dimensión geográfica; y, en mi opinión, los países del Magreb, de cuya estabilidad depende la nuestra.

¿Cuál es la tercera condición? Poner en marcha políticas comunes a la Unión Europea, al núcleo federal y al confederal en dos temas que me parecen de capital importancia: un pacto sobre inmigración y asilo, y en segundo lugar, a la política exterior y de defensa común porque incluso después de Joe Biden nos tenemos que

ir acostumbrando a asumir nuestras propias responsabilidades en aquellas áreas que no son especialmente cercanas. Y pienso en lo que está ocurriendo en la vecindad este donde tenemos problemas con Rusia, en Ucrania, en Georgia, pero también en el Sahel y fundamentalmente en el Magreb.

¿Qué es lo que hay que hacer para federar de forma telegráfica? Lo primero: hay que reformar los tratados. Dos: hay que aprovechar la salida de Gran Bretaña, que, insisto, entorpecía cualquier movimiento, para hacerlo ahora, la modificación de los tratados debe hacerse en este momento.

¿En qué debe consistir esa modificación hacia una Europa federal? Voy por las instituciones en el orden en que han sido numeradas. En el Banco Central, debe revisar su objetivo de inflación, que se previó para un mundo de precios en alza, no para un mundo de precios de baja deflación o incluso recesión. El fijar las herramientas, demostrar si han sido eficaces o no, es decir, hablar de medidas ortodoxas y de medidas no ortodoxas no tiene ya el menor sentido. La compra de activos en un mundo de intereses bajos va a ser la única herramienta y, por tanto, habrá que aceptar que no es ortodoxa, sino heterodoxa. Y el último punto que estoy seguro de que a Javier Cercas le encantará: ¿se puede seguir haciendo política de compra de activos sin tener un activo seguro, auténticamente europeo, es decir, sin tener una moneda común, un euro en que el Banco Central invierta, o nos exponemos y no seguimos con eso a distorsionar la política presupuestaria de los Estados miembros?

También en el tema del Banco Central hay que modificar, imaginar una estrategia del Banco Central Europeo para operar en un contexto de intereses bajos durante mucho tiempo. Insisto, sin distorsionar las políticas presupuestarias. También hay que ir imaginando una política de reestructuración de la deuda. Ahora quien ha hibernado las deudas nacionales ha sido el Banco Central que ha crecido, su balance se ha multiplicado casi por seis, pero eso no puede ser permanente y hay que fijar una estrategia de salida. Cuando la situación se normalice, tendremos que volver a la senda de ir reduciendo el déficit estructural en 0,5 % puntos del PIB. Y aquí hay un problema español: parece que todos los países grandes van a salir de la zona de recesión en 2022, nosotros vamos a tardar un año más. Cuando eso se produzca es posible que el Banco Central Europeo deje de comprar y en ese momento tendremos que acudir a los mercados financieros porque necesitamos colocar 350 mil millones de euros al año. Va a haber dinero, pero no para todos. Los mercados van a discriminar en función de la sostenibilidad de la deuda y en función de la credibilidad de los gobiernos.

Siguiente norma: hay que establecer un mecanismo de estabilidad, de rescate permanente. *Next Generation* es excepcional y los países del norte se han empeñado en demostrar que se dedique exclusivamente a eso. Va a ser un salvavidas en

caso de crisis, no mezclar funciones con aquellos fondos cuya misión es aumentar el crecimiento potencial. Una cosa son los seis fondos estructurales previstos y otra debe ser este mecanismo de estabilidad que tiene que ser permanente y en mi opinión comunitario, no intergubernamental.

Y finalmente, para que este mecanismo sea posible, abierto perfectamente a la filosofía de los alemanes, hay que evitar lo que llaman "el riesgo moral", es decir, la posibilidad de que los países que ellos consideran menos serios se aprovechen del esfuerzo de los demás. Por tanto, reglas fijas, comprensibles y obligatorias. Estoy hablando concretamente de la modificación de las reglas del Pacto de Estabilidad.

La última es saber si las cosas que hemos dicho en Basilea son apropiadas y deben aprovecharse ahora. Y finalmente, hay que terminar la unión bancaria, garantía de depósitos y mecanismo de liquidación uniforme para los bancos para no crear distorsiones en ese mercado.

Ese es el futuro de Europa en el que yo creo, y ese es el camino y los pasos que, a mi juicio, hay que seguir. Insisto, hemos dado un salto gigantesco en este año, pero ahora falta traducirlo a un proyecto permanente, a un camino sostenido y a un camino compartido por todos los Estados miembros.

Un nuevo impulso a la democracia europea

Ignacio González Vega

Magistrado y experto en cooperación judicial en Europa

En procesos electorales recientes en Estados miembros de la Unión Europea, como Hungría, Francia, Suecia e Italia, hemos asistido a un ascenso importante de las formaciones políticas populistas, antieuropeas y autoritarias, en detrimento de los partidos tradicionales y garantes del sistema y sus valores, que son los propios de una cultura y tradición comunes europeas. Este dato pone de manifiesto algo que se lleva detectando en otras latitudes (Estados Unidos, por citar el caso más paradigmático), como es la fuerte polarización de sus sociedades motivada por la crisis que afecta a las democracias liberales o formales, por contraposición a las democracias populares de los antiguos países satélites del extinto bloque soviético.

La crisis de la democracia liberal se traduce inevitablemente también en una crisis de la democracia constitucional, que —anticipémoslo ya— solo será posible superar mediante "un reforzamiento de los límites y vínculos impuestos por esta última a la primera" (Ferrajoli), esto es, en nuestro caso, mediante el desarrollo de los derechos y garantías establecidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio de Roma de 1950 del Consejo de Europa.

Conviene recordar que el paso del despotismo a la libertad, de la dictadura a la democracia, se caracteriza esencialmente por el sometimiento del poder al derecho. Por ello el papel de una Justicia independiente, capaz de someter a cualquier instancia de poder al control de la legalidad, se revela como esencial en una sociedad democrática avanzada.

Siguiendo a Ferrajoli, son muchos y variados los aspectos que ofrece esta crisis de la democracia liberal. Uno viene referido a la decadencia y cuestionamiento de

la soberanía estatal y al desplazamiento de muy importantes decisiones políticas más allá de los confines del Estado por organizaciones supra estatales o al margen del estado y caracterizadas por su falta de representatividad. Desde la crisis financiera de 2008, los ciudadanos de los países europeos que con mayor dureza sufrieron los devastadores efectos económicos fueron conscientes de que los centros de decisión se situaban allende sus fronteras y no siempre en los despachos de la Unión Europea. Pero no solamente los organismos internacionales o, incluso, terceros Estados, grandes corporaciones empresariales y financieras acumulan un inmenso poder y sus decisiones afectan de lleno a la vida cotidiana de los ciudadanos europeos.

Otro aspecto enlaza con la crisis de representatividad de las instituciones políticas y que afecta a los dos sujetos de la relación representativa: representantes y representados.

En lo que concierne a los primeros, la crisis —según Ferrajoli— aparece provocada por dos factores: uno es la creciente "verticalización" y "personalización" de la representación política. En casi todos los países de democracia avanzada se ha producido en estos años un reforzamiento de los ejecutivos y de sus jefes y un correlativo desapoderamiento de los parlamentos. El uso desmedido de los decretos leyes o los estados de crisis son recursos cada vez más frecuentes y que vacían al parlamento de sus genuinas funciones legislativas y de control. Debido a la difusión del modelo presidencialista o de sistemas electorales de corte mayoritario, la representación política tiende cada vez más a identificarse con la persona del jefe del Estado o del gobierno.

Italia es un claro ejemplo de esto último. Frente al tradicional sistema electoral proporcional diseñado en la Constitución de 1948, tras la experiencia precedente del régimen fascista y con el fin de evitar cualquier atisbo autoritario, recientemente se ha implantado un sistema electoral mixto (mayoritario y proporcional corregido), "irracional y muy poco equitativo" (Flores d'Arcais), con el pretexto de favorecer la gobernabilidad del país y la estabilidad del sistema. A ello añadiremos que la coalición ganadora en las últimas elecciones ha incluido en su programa electoral la modificación constitucional a fin de establecer un régimen presidencialista al estilo de Francia o los Estados Unidos, siendo este elegido directamente en las urnas por los ciudadanos. Vista la definitiva composición del parlamento no parece posible que la coalición gobernante alcance los dos tercios necesarios.

El aspecto más problemático de este proceso de personalización de la representación viene constituido por la ideología populista que lo sustenta, según la cual representa no ya la pluralidad de intereses sociales, sino la mayoría de gobierno y su jefe, quien es identificado con la expresión directa de la voluntad del pueblo, concebida a su vez como la única fuente de legitimación de los poderes públi-

cos. La preeminencia de la figura del líder, más allá de los partidos e incluso de las ideologías. Se produce, por tanto, un debilitamiento de los partidos políticos como "instrumento fundamental para la participación política" (artículo 6 de la Constitución Española). Se reduce simultáneamente la participación política al solo ejercicio del derecho de voto, limitando así la relación entre representantes y representados únicamente al momento de las campañas electorales. Y paulatinamente se va incrementando el abstencionismo del electorado, especialmente afecta a las franjas sociales más débiles y afectadas por el desempleo y la falta de perspectivas; deberían ser, precisamente, las más interesadas en obtener soluciones de los políticos. Ello demuestra, en la práctica, una desconfianza profunda de los representados hacía sus representantes.

Los partidos políticos acusan una pérdida de representatividad de la sociedad. Dicho fenómeno se ha manifestado sobre todo en Italia, donde "los ciudadanos no se sienten representados por los partidos y centran su atención en los líderes, van probándolos uno tras otro, lo que explica los tremendos vaivenes electorales" (Fabrizio Tonello). En este país, el desarrollo de la democracia tuvo lugar, hasta los años ochenta, mediante la organización de la sociedad en grandes partidos de masas enraizados en el medio y abiertos a la participación de millones de ciudadanos. Hoy estos partidos se han transformado en oligarquías burocráticas y en máquinas electorales (Ferrajoli).

En estas ideologías populistas, como señalábamos anteriormente, aquella voluntad mayoritaria se erige a su vez como la única fuente de legitimación de los poderes públicos y la consecuente devaluación de la legalidad y de la jurisdicción. Dicho de otra manera, el sometimiento del poder al derecho. El estado de derecho como sistema de límites al ejercicio de cualquier poder.

En Polonia, el credo nacionalista de sus gobernantes ha llevado a su Tribunal Constitucional a declarar la primacía del derecho polaco sobre el europeo. Entre otras consecuencias, tal decisión supone un fuerte cuestionamiento de las bases en que se ha ido construyendo la Unión Europea y sobre todo los valores que encarna, entre otros el respeto a las minorías.

El segundo factor de crisis en lo referido a los representantes políticos consiste en el proceso de progresiva confusión y concentración de poderes. Más que a la lesión del clásico principio de la separación entre los poderes públicos, y en particular de la independencia del poder judicial, a la separación entre esfera pública y esfera privada, o sea entre poderes políticos y poderes económicos. Nuevamente Italia se presenta como ejemplo paradigmático. En unas mismas manos se han concentrado el poder político, económico y mediático y todos los conflictos de intereses que ello genera.

La opinión pública en nuestras sociedades también se ha visto afectada: el control ejercido sobre los medios de comunicación con la desinformación, la difusión

de noticias falsas (*fake news*), la propaganda en favor de unas opciones políticas y la difamación de los opositores; y se promueve el desinterés y la indiferencia hacia los intereses públicos y la correlativa atención exclusiva por los intereses privados y personales de los ciudadanos.

En palabras de Concita de Gregorio: "Berlusconi destruyó la vieja cultura política e infantilizó a un electorado que se hizo paulatinamente más individualista, más caprichoso y más irresponsable".

La solución a la crisis de la democracia liberal pasa inevitablemente —como señalábamos al principio de esta exposición— por un desarrollo y fortalecimiento de la llamada democracia constitucional. Según Ferrajoli, una sería la separación de poderes. Contra las distintas formas de confusión y concentración de los poderes y contra la vocación absolutista de las mayorías y de sus jefes, la instauración de un rígido sistema de incompatibilidades y equilibrios, bastante más complejo que el actual, dirigido a garantizar, más allá de la clásica separación de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), también la separación entre poderes públicos y poderes económicos.

Dice Salvatore Senese que el principio de "la independencia judicial tiene un hondo valor democrático" porque la independencia de la justicia constituye un instrumento de protección de los derechos fundamentales y, ya que estos son esencialmente derechos garantizados por la ley frente a las mayorías, frente al poder, su defensa exige invocarlas ante la Justicia que solo podrá desarrollar su función y reintegrar el derecho violado si está en condiciones de actuar sin sufrir presiones del poder e incluso de las mayorías.

Solamente la tutela de los derechos fundamentales puede favorecer la formación de una opinión pública. Pero es evidente que el ejercicio efectivo de tales libertades supone a su vez adecuadas garantías de la información, que solo pueden provenir de la separación entre poderes mediáticos, poderes políticos y poderes económicos y del sometimiento de los primeros a reglas y límites idóneos para garantizar el pluralismo de los medios de información, la independencia de los periodistas frente a la propiedad y la libertad del disenso. Y supone también el desarrollo formativo y cultural de los ciudadanos mediante el derecho fundamental a la educación.

Separación de poderes y garantías de los derechos fundamentales, es decir, los dos principios que según la clásica definición ofrecida por el artículo 16 de la Déclaration des droits de l´homme et du citoyen de 1789 ("Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución") forman la sustancia de toda Constitución digna de este nombre, se revelan consiguientemente no solamente como un límite a la democracia liberal, sino también, en aparente paradoja, como su principal garantía.

La configuración del Estado de Derecho en la Unión Europea[1]

Teresa Freixes Sanjuán

Catedrática Jean Monnet «ad personam»
y vicepresidenta de la Real Academia de Doctores

1. Planteamiento general: el Estado de Derecho como valor de la unión

El Estado de Derecho no es una entelequia en el marco de la Unión Europea. Tiene regulaciones en los Tratados de la UE, en diversas normas europeas y, también, es objeto de prácticas que no siempre responden a los principios en los que tendría que basarse la actuación de la Unión, o la de los Estados miembros en su relación con la UE.

Muchas veces se ha asimilado el Estado de Derecho a la división de poderes, pero se ha interpretado la división de poderes de una manera distinta según las épocas o según los lugares. Cuando Montesquieu escribió su clásica obra, en el Reino Unido hacía muchos años ya que existían las delegaciones legislativas del Parlamento al Gobierno, lo cual resultaba inaudito y hasta parecía más bien una quiebra del Estado de Derecho. Pero no, no era una quiebra del Estado de Derecho, sino que, de una determinada manera, con unos determinados requisitos y con determinados controles, la delegación legislativa se asume como una parte

1 El Estado de Derecho en la UE (y en España) fue abordado por mi parte, también, además de en la impartición de este Seminario, en la conferencia inaugural del curso 2021-22 de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Lo señalo para que quienes quieran buscar lo que equívocamente algunos denominan "autoplagio" entre la transcripción del texto de esta conferencia y lo que escribo en este artículo, se ahorren la búsqueda. Está perfectamente asumido por mi parte.

integrante del Estado de Derecho. Del mismo modo que se ha considerado que el Estado de Derecho también integra a la legislación de urgencia, adoptada por el ejecutivo con valor de ley, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Por otra parte, en Estados Unidos, cuando se ha hablado del Estado de Derecho y la división de poderes, también han existido controversias. Cuando Tocqueville interpreta ese sistema se maravilla de que, aunque normalmente se suele asimilar el Estado de Derecho a un principio de libertad que impregna la propia Constitución americana, una de las cosas que más le impresionó fue que el valor de la igualdad actuase como conector de todos los Estados, y ello no deja de ser una manera adecuada de interpretarlo. También en Estados Unidos se criticó, en la "época del imperio de los jueces", que el Tribunal Supremo fuera el que conformara la función de las instituciones y de alguna manera interviniera en la resolución jurídica de problemas políticos. Si uno observa cuándo tiene que intervenir el Tribunal Supremo y qué asuntos eran de su competencia, vislumbra finalmente que los jueces tuvieron que intervenir tanto más cuanto menos afortunadamente habían intervenido los políticos. Por lo tanto, para hacer una correcta interpretación del Estado de Derecho, hay que tener en cuenta qué es lo que sucede en cualquier lugar, cuáles son los mecanismos formales por los que se rige la organización de cada país y cuáles son las circunstancias que han hecho evolucionar a ese principio o institución que es el Estado de Derecho, puesto que es ello lo que nos permite darle un sentido y un contenido determinado. Pero es indiscutible que, en todos los Estados miembros de la Unión Europea, su sistema constitucional se articula alrededor del Estado de Derecho y ello ha tenido su influencia en la propia UE.

La UE se construyó teniendo en cuenta las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (así se deriva de todas las ocasiones en las que el Tratado de la Unión Europea invoca las constituciones de los Estados miembros). Ello significa que no surge del vacío, sino de unas realidades preexistentes, de todos y cada uno de los Estados miembros que ya disponían de sus propias instituciones, de una evolución jurídica y de una trayectoria donde se pueden apreciar ciertos elementos comunes. Así, el Estado de Derecho es una institución trasversal a todos ellos. Por eso, cuando pensamos en cómo incorporar la garantía de este principio, nacido en los Estados aunque proyectado sobre la UE, hubo que dotarle de unas singularidades propias de la naturaleza de la UE como organización supranacional y no como Estado miembro. Porque la UE es una organización supranacional a la que los Estados le atribuyen competencias a partir del principio de atribución, y a partir de dichas atribuciones competenciales se determina que hará la UE y qué harán los Estados. Funciona de una forma parecida a los Estados Federales o a nuestro Estado Autonómico, donde existen unas atribuciones o competencias para los órganos federales o centrales y otras para los federados o autonómicos. De hecho, para la organización de la UE se tuvo muy en cuenta la

experiencia federal, sobre todo la estadounidense y la alemana, pues cuando hablamos de federalismo también hay que preguntarse qué tipo de federalismo, que lo hay de muchas clases.

En el proceso de elaboración de aquella Constitución para Europa que no llegó a entrar en vigor por el bloqueo que algunos Estados miembros efectuaron, llegó un momento en que la discusión se focalizó en qué valores o principios tenían que fundamentar la existencia de la propia UE, y poco a poco aquello se fue concretando. En aquel entonces yo estaba integrada en el grupo que coordinaba Giuliano Amato dentro de la Convención para el Futuro de Europa, donde se llegó a la conclusión de que existía la necesidad de enumerar aquellos valores y delimitar cuáles eran, para más tarde concretar para qué servían, pues la mera enumeración de aquellos se podía quedar en una entelequia que no tuviera ningún tipo de efecto. Se decidió incluir aquellos valores en el artículo 2, entre los que se encontraba el Estado de Derecho, que ya preexistía también dentro de los Estados miembros, pero en la Constitución europea[2] lo que se haría sería vincularlo a la organización propia de la UE. Una vez incluidos los valores, el debate se centró en cuál sería la función que desempeñarían los mismos, y aquí ha de tenerse en cuenta que la elaboración de la Constitución Europea coincidió con la gran ampliación, es decir, con el fenómeno que propició que pasásemos de tener 15 a 28 Estados miembros. Se previó que aquel hito podía plantear problemas serios porque había países que venían de tradiciones jurídico-políticas muy diferentes, y no todos estaban en el mismo nivel de acercamiento jurídico constitucional a lo que podía ser esa aproximación a los valores dentro de la UE. Hacía relativamente muy poco tiempo que todos los países de la Europa del Este habían comenzado a elaborar sus constituciones y adaptar aquellas a la nueva realidad con la premura necesaria. Se veía complicado.

¿Debía asumirse que todos los países entendían lo mismo por Estado de Derecho? Finalmente se decidió que los valores, no solo el Estado de Derecho, sino todos los que se incluyeron en el artículo 2, tenían que ser asumidos por cualquier Estado que quisiera pasar a formar parte de la UE. El modo de asumir dichos valores se realizaba a través de la firma de un compromiso formal específicamente previsto para ello, pues los valores además de servir para entrar a la UE también servirían para poder permanecer con todos los derechos dentro de ella. Así, se entendió que cuando un Estado entrase en la UE también pasaría a formar parte de sus instituciones, y eso significaba que sus ciudadanos elegirían parlamentarios europeos, es decir, que los ciudadanos estarían representados directamente en el Parlamento Europeo; también significaba que los gobiernos de los Estados se

2 Aunque la Constitución europea no llegó a entrar en vigor, salvo el nombre y las regulaciones sobre los símbolos, todo su contenido se volcó en el vigente Tratado de Lisboa.

sentarían en el Consejo Europeo y en el Consejo de la UE, en la reunión de jefes de Estado y de gobierno por una parte, y en los Consejos sectoriales de ministros encargados de materias concretas por otra. Todo lo cual significaba que los gobiernos de los Estados miembros estarían dentro de la UE y, reitero, formarían parte de sus instituciones. Asimismo, se decidió que habría un ejecutivo europeo, la Comisión Europea, donde ninguno de los Estados miembros podría tener más de un comisario, pero, al tiempo, todos ellos estarían representados, por eso cada Estado tiene una persona de su nacionalidad que es miembro de la Comisión Europea y, por tanto, comisario europeo.

2. El reparto de funciones dentro de la UE en el marco del Estado de Derecho

Esto significa que hay un reparto funcional que se asemeja mucho al que existe dentro de los Estados Federales, por ejemplo, al modelo alemán. En Alemania existe un Parlamento bicameral, la primera cámara, el *Bundestag*, que representa a la población y está elegida por la ciudadanía, y la segunda, el *Bundesrat*, que representa a los estados de la federación y son los propios estados los que nombran a sus miembros. En la UE el Parlamento europeo es elegido directamente por la población, actuando como una primera cámara de un Estado Federal, y su órgano colegislador (pues las leyes se elaboran entre el Parlamento y el Consejo), en el caso europeo el Consejo de la UE, actuaría como una suerte de segunda cámara que funciona como una especie de Senado. Además, ahora casi toda elaboración normativa se fundamenta en la colegislación, pues se necesita un acuerdo, como en un Estado Federal con dos cámaras, una, que representa a la población, y otra, que representa a los Estados, ambas con poderes muy similares. Y luego, por otra parte, en el seno de la UE existe un ejecutivo, como en cualquier otro Estado, que es la Comisión Europea, donde sería como si cada uno de los comisarios dirigiesen un Ministerio, pero no de un Estado concreto, sino de toda la UE. De la misma manera que en los Estados miembros, también existe un poder judicial en la UE que tiene un doble nivel, pues el juez nacional de cada Estado miembro es también juez comunitario y tiene que aplicar el Derecho de la UE, y en caso de tener dudas sobre la compatibilidad del Derecho nacional y el de la UE, si va a dictar sentencia firme estará obligado a plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE donde será este último el que decidirá si el Derecho interno es aplicable o es contrario al Derecho de la UE, que de ser así, tendrá que dejarse de aplicar el Derecho interno. Por lo que podemos ver cómo la UE actúa de una manera, no igual, pero sí similar a la que opera internamente en los Estados a partir del planteamiento de cuestiones de constitucionalidad ante los Tribunales Constitucionales. Por lo tanto, cuando estamos pensando en un Estado de

Derecho en la UE, nos hemos fijado previamente en el funcionamiento interno de los Estados, sobre todo en los Estados con una estructura compatible a la de la UE, que son los federales. Por eso decimos que la UE se ha fundado sobre un mecanismo federativo, lo cual es un eufemismo, pues si decimos federal encontramos reacciones de asombro, por no decir contrarias, pero si decimos federativo nadie pone demasiados inconvenientes.

3. La garantía del Estado de Derecho en la UE

3.1. El procedimiento de sanción del art. 7 TUE

¿Cómo se salvaguarda el Estado de Derecho en el marco de la UE? El Estado de Derecho es un valor de la UE y que los Estados se comprometen a asumirlo cuando quieren pasar a formar parte de la misma, y al mismo tiempo a defenderlo en común porque, de lo contrario, podrá enfrentarse al procedimiento de sanción por infracción de valores del artículo 7 TUE. El procedimiento de sanción del artículo 7 TUE implica que podrá juzgarse a un Estado miembro si hay un claro riesgo de violación de alguno de los valores del Estado de Derecho a nivel interno. Este procedimiento es algo complicado y, realmente, tuvo un precedente fáctico para su articulación. Hubo un momento donde en Austria se celebraron elecciones federales con una gran complicación para formar el gobierno de la federación, pues no había ningún partido político que obtuviese por sí solo mayoría parlamentaria suficiente, ante lo cual se recurrió al gobierno de coalición entre partidos democráticos clásicos y el Partido Liberal (FPÖ), al que solían clasificar de xenófobo y de extrema derecha, y que tenía a la cabeza a Jörg Haider, gobernador del Land de Carintia. Aquello creó ciertas alarmas a nivel europeo, pues una cosa era que aquel partido gobernase en un Land y otra cosa muy distinta era que empezase a tener puestos dentro del Consejo, o en general, dentro de las instituciones de la UE. Pese a ello, no teníamos ninguna regulación en aquel momento, no había ningún artículo 2 que obligase a respetar al Estado de Derecho, pues se estaba en fases previas a la construcción de ese articulado. Fue entonces donde se les ocurrió a los líderes europeos adoptar una postura en que los representantes de Austria en las instituciones europeas no pudieran ejercer sus funciones, es decir, no se les dejó votar en el Consejo, el comisario austriaco se quedó sin poder hacer nada, y en el Parlamento Europeo los europarlamentarios tampoco pudieron participar y votar en las sesiones. Todo ello se realizó sin ninguna base jurídica, lo cual era un serio problema, pues si lo que se quería era defender el Estado de Derecho, las decisiones no podían fundamentarse simplemente en la voluntad política, era necesaria una base legislativa. Al cabo de 6 meses, visto que Austria no planteó problemas importantes en las instituciones europeas, se restituyeron las

funciones a sus representantes dentro de las instituciones, volviendo de nuevo a su posición originaria sin demasiadas consecuencias, pero aquello marcó un precedente muy peligroso. Y es por ello que más tarde, con el Tratado de Ámsterdam, buscando una base jurídica correcta para este control sobre la eficacia del Estado de Derecho, se introduce el artículo 7 TUE, no de manera tan regulada como ahora, pero sí con un procedimiento básico de infracción de valores y, por ende, del Estado de Derecho. Con este artículo 7 se articuló un procedimiento de infracción que verificase si la puesta en riesgo de alguno de los valores era importante y podía producir disfunciones y violación de derechos, en cuyo caso, con la intervención de las instituciones europeas, se le llamaría la atención al Estado miembro hasta el punto de poderle privar del ejercicio de sus funciones dentro de las instituciones si tal Estado mantuviera la posición de poner en riesgo a los valores.

El procedimiento del artículo 7 es muy complicado, pues en él han de intervenir todas las instituciones. El Estado puede defenderse porque, evidentemente, en un Estado de Derecho cualquier acusación debe poder tener como contrapartida el derecho de defensa de la persona, órgano o institución afectada. Al tener que intervenir todas esas instituciones se ha visto, tras los intentos de aplicación del artículo 7 TUE a Polonia y Hungría, que la regulación concreta del artículo contiene un procedimiento poco operativo, difícil y farragoso[3]. También se iba a aplicar en Francia por los hechos acaecidos entre 2010 y 2012, donde hubo serios y poco conocidos problemas sobre la expulsión masiva de personas de etnia gitana, nacionales de otros Estados miembros de la UE, lo cual resultaba inaudito y ciertamente xenófobo. Además de los hechos que ocurrieron en Francia, que, por cierto, fueron condenados por el TEDH, tampoco se respetaron en Rumanía algunas decisiones de la Corte Constitucional, pidiéndose también la aplicación del artículo 7 TUE. Y, como señalé, en el caso de Hungría y Polonia se intentó cuando el poder judicial se ha visto recientemente sometido a presiones muy fuertes por parte del ejecutivo. Pero cada vez que se ha intentado poner en marcha este mecanismo se ha visto que no funciona con eficacia.

3.2. El "mecanismo preventivo"

La Comisión Europea, para intentar paliar este problema, creó a través de una Comunicación (al Parlamento europeo, a la Comisión, al Consejo de Regiones, etc.) un instrumento al que se le llamó "mecanismo preventivo" o mecanismo pre-artículo 7, es decir, un instrumento pensado para activarse con el fin de no tener que llegar a aplicar el artículo 7. Se trata de un procedi-

3 Sobre todo, aunque no solo por ello, porque el Estado miembro concernido puede votar en contra de su aplicación y, subsiguientemente, bloquear el procedimiento.

miento más sencillo, pero que tampoco está funcionando del todo, y así se ha demostrado en activación en el caso de Polonia. En este procedimiento pueden intervenir órganos auxiliares para poder analizar mejor lo que está sucediendo, y con ello apreciar debidamente si hay un riesgo claro de violación del Estado de Derecho.

Dado que la Unión Europea queda vinculada por el art. 6 TUE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, propio de la órbita del Consejo de Europa, teniendo, además, pendiente la ratificación a este Convenio así como a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, no es de extrañar que en este instrumento de pre-artículo 7 se pueda implicar a organismos externos. Por ejemplo, alguno de estos órganos auxiliares que intervienen en el procedimiento serían los Tribunales Constitucionales de otros Estados, la Comisión de Venecia o la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (esta órgano interno de la UE), que podrían ser llamados a examinar el problema y a emitir una propuesta de resolución en base a ello. En el seno del procedimiento pre-artículo 7, se emite una propuesta de resolución que más tarde se negocia con el Estado afectado para que le dé cumplimiento. Esto es lo que se ha hecho con Polonia, pero sin éxito, en relación a determinadas cuestiones conectadas al poder judicial y a su Tribunal Constitucional. La aplicación del mecanismo preventivo ha resultado un poco más eficaz que el artículo 7 TUE porque, al menos, este es más claro, aunque no acaba de dar respuesta y, por lo tanto, se están buscando otras soluciones. La Comisión Europea ha lanzado otra propuesta para hacer un estudio, un debate entre expertos y las propias instituciones sobre cómo garantizar el Estado de Derecho en el seno de los Estados miembros de la UE. Esto quiere decir que se es consciente de la situación, de qué cosas funcionan bien y cuales funcionan mal, y eso, en una organización tan compleja como la UE, supone un gran avance, pues en numerosas ocasiones la respuesta ante el conflicto ha sido correr un tupido velo sin ir más allá. Así, este mecanismo preventivo termina siempre con una recomendación a la que en teoría se le dará cumplimiento pero que, en la práctica, deja bastante que desear, al menos por el momento.

4. Los mecanismos informales como riesgo para el Estado de Derecho

Desde otro orden de consideraciones, entiendo que hay también otros riesgos en el Estado de Derecho que en este caso no solo derivan de los Estados miembros, sino del propio funcionamiento de la UE. Uno de estos supuestos es la proliferación de "mecanismos" informales que venimos observando a lo largo de los años. Es curioso ver cómo la UE a veces no quiere regular un órgano, sino que directamente crea un mecanismo informal, el cual toma decisiones que son

muy relevantes y afectan a los Estados miembros o a la propia Unión. Esos mecanismos informales, para mí, son un riesgo del Estado de Derecho porque no se conoce a través de qué procedimientos se funciona, cómo se toman las decisiones, quién hace las propuestas, qué efectos tiene lo que deciden, etc. Al ser mecanismos informales no encuentran una regulación y no quedan claras cuestiones indispensables, y el Estado de Derecho es imperio de la ley, es saber qué es exactamente aquello que nos puede pasar. Como dicen que Churchill decía (aunque no se sabe si es cierto, *si non è vero è ben trovato*): "La democracia es el sistema político en el cual, cuando alguien llama a tu puerta a las seis de la mañana, se sabe que es el lechero", y si no se tiene la certeza de cómo se toman las decisiones, no se sabe si es o no es el lechero.

4.1. El funcionamiento del Eurogrupo

Ha habido riesgos importantes a este respecto, por ejemplo, en el funcionamiento del llamado Eurogrupo, que es un mecanismo informal formado por los ministros que se ocupan de economía y finanzas, el Comisario europeo del ramo y otros representantes de los órganos europeos. Simplemente porque ellos lo han acordado así, sin que esté regulado explícitamente, eligen a su presidente por mayoría y van tomando decisiones, las cuales son sumamente importantes porque siempre prefiguran lo que después decide el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), que tiene repercusiones con respecto a las finanzas de la propia UE, los presupuestos de los Estados miembros, etc. Hubo un conflicto muy llamativo cuando el presidente Jeroen Dijsselbloem mostró una actitud muy despectiva hacia los Estados del sur de Europa, les llamó malgastadores, vividores y otros adjetivos desdeñosos, comportamiento más que inadecuado por parte del presidente de un órgano importante de la UE, pues si este mismo comportamiento lo hubiese llevado a cabo el presidente de la Comisión Europea inmediatamente el Parlamento Europeo le hubiera podido interponer una moción de censura. Sin embargo, como el Eurogrupo es un mecanismo informal no regulado, no cuenta con ningún instrumento similar a la moción que pueda articularse frente a este tipo de comportamientos. De hecho, aquel acontecimiento provocó fuertes indignaciones dentro del Parlamento Europeo que, tras debatir el tema, pidió por unanimidad al presidente del Eurogrupo que dimitiera. Pero ¿dimitió?, pues no, continuó hasta que se acabó su mandato. Esto es un riesgo para el Estado de Derecho, tanto es así que, actualmente, una de las cosas que se está pidiendo a la Conferencia sobre el Futuro de Europa es que el Eurogrupo se inserte como un órgano de la UE dentro de los Tratados, que se defina cuáles son sus competencias, cómo se elige a su presidente y qué efectos pueden tener sus decisiones… En definitiva, que se inserte al Eurogrupo dentro del Estado de Derecho.

4.2. Las reuniones telemáticas informales de los "cinco presidentes"

También se ha constatado que, mediante un mecanismo informal, se han tomado decisiones que afectan a la ciudadanía sin respetar ni tan siquiera la tradición del mecanismo informal concernido por el caso. Me refiero a lo sucedido en una de las reuniones telemáticas de lo que venimos denominando "la reunión de los cinco presidentes", es decir, la reunión del presidente del Consejo, de la Comisión, del Parlamento Europeo, del Banco Central Europeo y del Eurogrupo. En la preparación de las decisiones que se han tenido que tomar frente a la pandemia, en un momento determinado, cuando se hablaba de lo que denominábamos "eurobonos", se excluyó de la reunión al presidente del Parlamento Europeo porque algunos participantes tenían recelos sobre el origen italiano del Sr. Sassoli por el hecho de que el Gobierno de Italia era partidario de tal instrumento financiero. El asunto ha sido tanto más grave cuanto que el presidente del Parlamento Europeo es la única persona que, en el marco de "los cinco", representaba al único órgano directamente elegido por la ciudadanía europea. La introducción de este principio de arbitrariedad, fundamentado en el origen nacional, constituye un verdadero riesgo del Estado de Derecho en la toma de decisión europea.

Por ello, en el marco de la Conferencia sobre el futuro de Europa, la organización que presido (muchas otras también), Citizens pro Europe, va a proponer que esos mecanismos informales se regularicen, que se regulen ya sea en los Tratados o en reglamentos, porque es necesario que, si existen porque lo que hacen es necesario, quede claro por quiénes están compuestos, qué decisiones pueden tomar y con arreglo a qué procedimientos.

5. Los riesgos para el Estado de Derecho derivados de la no correcta articulación del multinivel jurídico/político

5.1. La configuración de la alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad

Otro problema de garantía del Estado de Derecho también se ha evidenciado en la aplicación de lo que se denomina sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad. El problema viene también de antes, pero en este caso no se trata de un mecanismo informal, puesto que sí existe regulación en los Tratados, que sería necesario mejorar. El principio de subsidiariedad está pensado para que en ese multinivel que existe entre Unión Europea, los Estados miembros, y dentro de estos, aquellos que tienen territorios fuertemente descentralizados, por ejemplo, regiones con competencias legislativas, pueda existir un diálogo entre los distintos parlamentos cuando se va a hacer una norma. ¿Cómo se hacen las

normas en la UE? La iniciativa la tiene, salvo en casos muy concretos en los que el Tratado da competencia al Parlamento Europeo, siempre la Comisión, que es la que prepara el proyecto. Cuando la Comisión Europea prepara el proyecto, lo envía al Parlamento Europeo y, al mismo tiempo, a los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros. Cuando se constata que los Estados tienen regiones con competencias legislativas, en el caso de las directivas, es muy frecuente que sean estas regiones quienes, normalmente en colaboración con el Estado, desplieguen los efectos de las mismas o tengan que intervenir en la transposición interna. Por otra parte, cuando se trata de ejecutar una norma europea, dichas regiones casi siempre intervendrán. Así, se observa que deberá existir cierta coordinación entre la norma europea, las normas de los Estados y las normas de las regiones con competencias legislativas. Y todo esto tiene que verificarse para tener un correcto funcionamiento en la práctica.

Ya antes del Tratado de Lisboa se empezó a establecer una práctica, esta vez en el buen sentido de la palabra, consistente en que el Parlamento Europeo cediera una parte de sus espacios para que los Estados miembros, especialmente sus Parlamentos, pudieran estar representados con una oficina dentro del propio Parlamento Europeo, porque de esta manera era mucho más eficaz que en el momento en que la Comisión enviara la propuesta al Parlamento Europeo estos la distribuyeran en los Parlamentos de los Estados miembros. Pero entonces también aparecieron problemas pues algunos Estados tenían regiones con parlamentos que ostentaban competencias legislativas, por lo que se decidió que dentro de esa representación del Estado también estuviesen incluidas dichas regiones y que cada Estado se organizase en tal sentido. Por ejemplo, Alemania lo hizo rápidamente porque tiene esa tradición propia e interna en la que el *Bundesrat* opera de forma muy efectiva con los distintos lander. Sin embargo, España fue el penúltimo país en incorporarse a este mecanismo, lo cual fue un tanto vergonzoso teniendo en cuenta que el mecanismo de alerta temprana había sido fruto de una propuesta española a la UE. El representante español que trabajó en esta propuesta fue Íñigo Méndez de Vigo, vicepresidente de la Convención para el Futuro de Europa, que ejerció sus labores de una manera muy coordinada con las instituciones y con los Estados para configurar este instrumento de alerta temprana. Eso significaba que, cada vez que el Parlamento Europeo enviaba el texto de la propuesta de la Comisión a las representaciones de los Estados, estas representaciones tenían que trabajarlo en sus propios parlamentos, enviarlos si había parlamentos con competencias legislativas a esas cámaras y emitir un informe conjunto en un plazo de 8 semanas.

Una cuestión a remarcar sobre el plazo es que cuando quien emite el informe es un parlamento unicameral las 8 semanas son razonables y suficientes, pero cuando nos vamos a Estados complejos donde existen cámaras legislativas regionales, si no eres Alemania en donde la coordinación parlamentaria entre los

lander y la federación está muy consolidada, no hay manera de emitir un dictamen en tan escaso tiempo. Para ello, sería conveniente ampliarlo a cuatro semanas más y ello va a ser también propuesto por Citizens pro Europe en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Ello es importante porque es necesario que los parlamentos que tengan que legislar posteriormente se impliquen en la elaboración de la norma, pues quizás muchos problemas desaparecerían si los parlamentos nacionales y regionales estuviesen más presentes en el proceso de elaboración de la norma europea, ya que se entendería mucho mejor qué significa esa norma o como se tendría que desarrollar y aplicar a nivel interno.

¿Por qué es importante el dictamen del que hablaba?, porque cuando se elabora ese dictamen cada Estado tiene dos votos, a favor o en contra del texto propuesto por la Comisión. Esos dos votos existen por varios motivos. Primero, porque podía haber parlamentos bicamerales en los que una cámara dijera una cosa y otra cámara lo contrario, como ha sucedido en ocasiones en Francia. Y, segundo, porque quizá se podrían reagrupar votos de cámaras centrales y votos de cámaras autonómicas o regionales. Así, la existencia de los dos votos facilitaría la solución en situaciones como las descritas, pues cada Estado podría organizarse como creyese conveniente. Una vez realizado el recuento de los votos emitidos, si un tercio de los mismos es contrario al proyecto de la Comisión, dicho proyecto no puede tramitarse, se devuelve a la Comisión, y o la Comisión lo reforma y lo vuelve a enviar o lo abandona. Por lo tanto, ahí podemos ver cómo existe una potencial colaboración legislativa muy importante que tendría que estar mejor regulada. Y esto, en definitiva, también es Estado de Derecho, pues el Estado de Derecho está también vinculado a cómo se hacen las normas, cómo se desarrollan y, finalmente, cómo se ejecutan.

5.2. La falta de precisión frente a los incumplimientos del Derecho de la UE por parte de entes regionales

También podemos apreciar un problema para el Estado de Derecho cuando no se respetan debidamente los principios en los que se basa el multinivel jurídico/político propio de la interrelación entre la Unión Europea, sus Estados miembros y, cuando las haya, las regiones u otras entidades, como los länder en Alemania o las Comunidades Autónomas en España. El aspecto de este déficit que quiero señalar en este punto es el hecho de que, frente a posibles incumplimientos, ya deriven de la no transposición de directiva o deficiente aplicación del Derecho de la UE, o de ejecución no adecuada de las políticas comunitarias, así como en la responsabilidad frente a la correcta ejecución de los fondos europeos, el responsable ante la Unión Europea es el Estado miembro concernido, pese a que el incumplimiento puede estar originado por la actuación o la negligencia de un órgano regional. Sería, en este punto, necesario determinar con precisión

los efectos de tales incumplimientos para que fueran las entidades responsables, estatales o regionales, quienes los soportaran. También esta cuestión está siendo denunciada por Citizens pro Europe en el marco de la Conferencia sobre el futuro de Europa.

6. El diálogo entre tribunales como instrumento del Estado de Derecho

6.1. El diálogo mediante la cuestión prejudicial

El Poder Judicial, tanto el interno como el europeo, no escapa al análisis del Estado de Derecho. Hemos pasado por varias etapas, algunas complicadas y no exentas de conflictos, en lo que hemos llamado "El diálogo entre tribunales". El juez nacional es juez comunitario, juez de la UE ya que tiene que aplicar el Derecho europeo, que tiene primacía sobre el Derecho interno de los Estados. De este modo, el juez nacional, que también es juez comunitario, tiene que verificar si realmente existe una norma europea y que la norma que esté aplicando no provoque problemas de malas interferencias entre la norma de la UE y la norma interna del Estado miembro. De hecho, el juez interno puede dejar de aplicar el Derecho interno que crea que contradice una norma de la UE y, si tiene dudas, puede plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE. Los Tratados obligan a que si las partes lo piden, cuando se va a dictar sentencia firme se tiene que plantear obligatoriamente dicha cuestión prejudicial porque, según los Tratados, esa cuestión puede ser planteada al TJUE de oficio por parte del propio juez o si las partes lo piden. Situándonos en este último caso, las partes tendrán que argumentar de forma suficiente la necesidad de presentación de la cuestión prejudicial, siendo en última instancia el juez el que decida si es pertinente presentarla o no. Los Tratados dicen que si el dilema se produce en un momento procesal en el que se va a dictar sentencia firme, es obligatoria la presentación de la cuestión prejudicial porque no se puede dejar firme una sentencia que sea contraria al Derecho de la UE y, por lo tanto, hay que elevar esa cuestión prejudicial al TJUE para que emita una opinión al respecto.

En este punto señalaré que, en el marco de los Estados miembros de la UE, ha costado mucho tiempo modificar las leyes de procedimiento para adecuarlas a este diálogo entre tribunales dadas las resistencias internas. En España, y aunque ahora esta práctica actualmente se ha extendido más, hubo un tiempo en que solo presentaba cuestiones prejudiciales un juez de Galicia. Y esto no solo es aplicable al planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE, sino a otros aspectos como la enseñanza en las facultades de Derecho españolas, lo cual es algo que afecta a la responsabilidad de España. Ha costado mucho normalizar

la enseñanza del Derecho de la UE en las facultades, pero también en la escuela judicial e incluso en la formación continua de los jueces. No se le ha dado la importancia debida a esta materia, y como consecuencia ha habido universidades en las que hace pocos años la enseñanza de la asignatura de Derecho de la UE no era obligatoria, pues se asumía que quedaba integrada dentro de cada una de las disciplinas que se impartían. Sin embargo, en las asignaturas que se impartían no terminaba de integrarse el contenido del Derecho de la UE, y no era raro salir de la facultad no sabiendo nada sobre la regulación comunitaria y sus procedimientos de articulación. Señalaré que ello no ha sucedido así únicamente en España, pues se observa un déficit al respecto en muchos países. Todo lo cual ha tenido graves consecuencias para el pilar europeo de libertad, seguridad y justicia, y ha dificultado la cohesión en el espacio europeo, donde quizás por desconocimiento de todo lo anterior hay resistencias al reconocimiento de resoluciones judiciales entre Estados miembros. Y en la UE, para que el Estado de Derecho funcione, tenemos que partir del principio de confianza judicial, es decir, que aquello que se resuelva en un Estado miembro pueda ser integrado también en la práctica de los demás Estados miembros.

6.2. El diálogo mediante la cooperación judicial leal entre Estados miembros

Estamos avanzando, pero cuesta mucho, sobre todo en determinados aspectos, muy complejos, del diálogo entre tribunales. La existencia de 27 Estados miembros hace difícil un funcionamiento coordinado entre todos ellos. Por ejemplo, fijémonos en el problema español con la aplicación de la euroorden y la problemática suscitada con Bélgica y con el land alemán de Schleswig-Holstein, que no reconocen la euroorden emitida por el Tribunal Supremo Español sobre personas huidas que habían infringido gravemente el Estado de Derecho en Cataluña (recordemos que promovieron las denominadas "leyes de transitoriedad" por las que se declaraba que la Constitución española no sería aplicable en Cataluña y se organizaba la realización de un referéndum de autodeterminación, haciendo caso omiso al orden jurídico vigente y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional). Precisamente, en estos momentos está pendiente de resolución una cuestión prejudicial interpretativa interpuesta por parte del juez Llarena, magistrado del Tribunal Supremo, ante el TJUE sobre la cuestión de la euroorden que permita dilucidar si finalmente los tribunales de estos Estados miembros de la UE han actuado de manera correcta o no al no reconocer lo que determinó el sistema judicial español.

Ciertamente, en otras cuestiones se ha venido avanzando debidamente en el ámbito de la cooperación judicial. Por ejemplo, en las órdenes de protección a víctimas, reguladas por directivas y reglamentos por las que se garantiza que cualquier

víctima que es objeto de una orden de protección emitida por un juez en su país de origen disponga de una protección equivalente en el país de destino. No sería aceptable que el ejercicio de uno de los derechos de ciudadanía, como es el derecho a la libre circulación, perdiera todo su significado cuando no pudiera disponerse de esa protección equivalente.

Cierro, pues, esta participación en un debate tan importante para nuestra Unión Europea como es el del Estado de Derecho con las palabras con las que lo inicié: el Estado de Derecho no es una entelequia en el marco de la Unión. Ciertamente, existen problemas que es necesario resolver, pero tenemos instrumentos para hacerlo, tanto dentro del actual marco legislativo europeo como, si es necesario, planteando sus posibles reformas. La UE y, sobre todo, su ciudadanía tienen que gozar de esta protección, adaptada a sus especiales conformaciones y en todos los ámbitos.

Europa busca su sitio. Construir la Europa geopolítica

Ruth Ferrero-Turrión

Profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Red Euro-Iberoamericana de Alumni de Yuste

Hace no muchos meses, en marzo de 2021, cuando se comenzaba a salir de los momentos más duros de la pandemia, desde la UE se convocó un período de reflexión y debate con la intención de poner en marcha un proceso deliberativo ciudadano que interactuara con las instituciones y actores políticos europeos. Se le llamó Conferencia para el Futuro de Europa. Se planteaba la necesidad de realizar un informe de prospectiva sobre cómo querrían los ciudadanos que fuera la Unión dentro de los "próximos cinco, diez o veinte años", según rezaba la publicidad del momento.

El cierre de la Conferencia el 9 de mayo de 2022 y la recepción de todas las propuestas alcanzaban a Europa en un contexto distópico que nadie esperaba. La guerra convencional había vuelto al territorio europeo después de unos años de relativa calma desde el fin de las guerras de los Balcanes en los años 90.

A pesar de que desde la llegada de la Comisión Von der Leyen se hablaba cada vez más de la necesidad de una Europa geopolítica que avanzara en su autonomía estratégica, lo cierto es que la brújula estratégica no se aprobó hasta el 21 de marzo de 2022, ya con la guerra abierta en Ucrania. Es imposible que nadie olvide las palabras de Borrell en la Eurocámara cuando dijo aquello de que "Europa debe hablar el lenguaje del poder", un lema que desde luego está siguiendo al pie de la letra. Entonces los temas que había encima de la mesa tenían que ver con el papel que Europa debía y quería jugar en el ámbito internacional, qué hacer en los Balcanes, cómo abordar las cuestiones de seguridad y defensa que iban apareciendo de manera intermitente o la cuestión de la relación con China y con EEUU. A pesar de los desencuentros cada vez más frecuentes con Moscú, nadie esperaba que, en 2022, tras una pandemia global, hubiera una guerra convencional en el territorio de la UE.

Hasta febrero de 2022 cuando alguien hablaba de geopolítica lo hacia bien en relación con las malas relaciones existentes y la feroz competencia que se veía de manera cada vez más enquistada entre EEUU y China. La lucha a muerte por el 5G fue el preludio de lo que luego vendría de manera más exacerbada con la geopolítica de las vacunas.

Entonces ya se hablaba de la desconexión con China y de unas perspectivas poco halagüeñas para occidente ya que se veía un futuro inminente más asiático, más tecnológico y, especialmente, más nacional-estatal.

Estas perspectivas impactaron de manera significativa en una Unión Europea que, como consecuencia de la pandemia, se había dado cuenta de cómo su economía estaba cada vez más alejada de la economía real ya que se había apostado por la financiarización de la misma relocalizando todo el tejido industrial en terceros países. La pandemia había dejado en evidencia la práctica total desindustrialización de la UE, quizás con la excepción alemana, así como la absoluta dependencia de las cadenas de producción y, por ende, de los suministros esenciales para sacar adelante aquellos productos de valor añadido que dependen de ellos.

Esto hacía de la UE un actor extremadamente dependiente de las coyunturas internacionales fueran estas del tipo que fuesen. En 2021 quedaron expuestas las costuras de la precariedad en el ámbito sanitario e industrial, en 2022 se ha mostrado su debilidad en el marco de la seguridad y la defensa.

Lo que se ha constatado durante los últimos dos años es el fracaso de un modelo de presencia de Europa en el mundo sostenido sobre la concepción de una sobredimensionada capacidad transformadora de la UE en primera instancia hacia los países de la vecindad, pero en una segunda derivada hacia el mundo en su conjunto. Merece la pena recordar en este punto las tesis defendidas por la politóloga norteamericana Anu Bradford en su archiconocido libro *The Brussels Effect, How the European Union Rules the World?*[1] En esta obra Bradford defendía que la UE era realmente la que gobernaba el mundo de la globalización y lo hacía gracias a lo que denominó "el efecto Bruselas", y que no era otra cosa que la externalización de las regulaciones del mercado único a través de la globalización económica. Sin restarle la relevancia que es evidente que tiene esta obra, lo sucedido desde la fecha de su publicación, marzo 2020, modifica a la fuerza parte de sus hipótesis, al menos en momentos de crisis. Con la pandemia, la UE como entidad supranacional no lideró ni la producción ni la regulación del mercado de las vacunas. En una situación de guerra abierta, la UE no tiene la capacidad en el ámbito de la Seguridad y la Defensa como para determinar cuáles han de ser las dinámicas a seguir, más bien al contrario.

1 Bradford, A. (2020). The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. Oxford Uni. Press.

La construcción de la Europa Amplia

Pero para llegar al punto en el que nos encontramos en la actualidad es imprescindible hacer *flashback* y realizar una suerte de genealogía para poder entender la evolución de un modelo de construcción de poder sostenido sobre el poder blando, en este caso el poder normativo de la UE.

Quizás el primer documento que recoge la idea es el que está descrito en la propuesta de la Comisión Europea denominada *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa*[2]. Será sobre este concepto de Europa Amplia sobre el que se construirá la Política Europa de Vecindad como instrumento para llevarla a cabo. El ámbito de aplicación sería el de los países vecinos situados en las fronteras del sur y del este. Fue una propuesta que pretendía la creación de un espacio en el que el poder normativo de la UE fuera preeminente y donde gracias a él se alcanzara una situación de estabilidad, seguridad y democracia.

Esta propuesta se lanzaba en el contexto de la apertura del proceso de ampliación hacia Europa Central y Oriental que se produciría en 2004 (Rep. Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Estonia, Chipre y Malta), 2007 (Rumanía y Bulgaria) y 2013 (Croacia). Su intencionalidad política era clara. Fijar hasta dónde se expandiría la UE tras esa nueva ampliación y de qué modo, planteando que (entonces no se barajaba el Brexit) se podrían alcanzar los 30 EEMM en el medio plazo (contando a Turquía y Noruega también en el pack) y la necesidad de construir unas fronteras seguras y estables. La importancia estratégica de este documento se vio reflejada y complementada con el lanzamiento del documento de la Comisión *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad*[3] y la Estrategia Europea de Seguridad o Estrategia Solana también de 2003[4]. La conformación de los países que estarían incluidos en este marco se decidió sobre el modelo utilizado por el Consejo de Europa, ya que incluye todos aquellos territorios a los que no se discute su europeidad y que además cumplieran con unos valores y normas fundamentales[5]. Esto, junto con la inclusión de los países incorporados en el marco del Proceso de Barcelona, configuraría un mapa amplio de influencia que era, precisamente, lo que se quería dibujar y articular técnicamente en aquel momento.

2 Comisión Europea. (2003). Comunicación de la Comisión *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa*. (COM (2003) 104 2003-2018).

3 Comisión Europea. (2003). Comunicación de la Comisión *Sentar las Bases de un nuevo instrumento de vecindad*". COM (2003) 393 final, Bruselas 1.7.2003.

4 EUCO. (2003). European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World. Bruselas, 12 diciembre 2003.

5 Emerson, M. (2003). Institutionalising the Wider Europe. *CEPS Policy Brief*, nº42/October 2003. [http://aei.pitt.edu/1945/1/PB42_English.pdf] Consultado 26 de septiembre 2020.

El análisis pormenorizado del documento *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos* nos da algunas de las claves que han guiado la política exterior de la UE desde entonces.

Dicho documento proponía la construcción de una zona de prosperidad y vecindad amistosa; un círculo de amigos con los que la UE pudiera mantener una suerte de relaciones cercanas, pacíficas y cooperativas. Se pedía el compromiso por alcanzar valores compartidos y el efectivo cumplimiento de reformas en el ámbito político, económico, institucional, incluyendo el alineamiento legislativo con el *acquis communataire*, a cambio se permitiría la convergencia a través de un proceso de integración económico con la UE, es decir, el acceso al mercado único europeo. Estos eran los objetivos, construir un círculo seguro en torno a la UE gracias a la "exportación" de un modelo normativo que se mostraba como exitoso y que permitiría a los países incluidos en el territorio el acceso al mercado único con todas sus consecuencias.

Los países de la ampliación no entraban dentro de este marco institucional, pero por la sencilla razón de que se daba por supuesto su entrada en el club europeo y porque se consideraba que la política de ampliación y el principio de condicionalidad incorporaban los criterios exigidos a los países de la Europa Amplia, y, además, podrían formar parte del proceso de toma de decisiones de la UE. El desarrollo de los acontecimientos desde entonces ha demostrado que, a pesar de haber alcanzado el estatus de países candidatos a entrar en la UE, los criterios en el avance de las negociaciones de adhesión siguen fielmente los mismos que los estipulados en el documento *Una Europa más amplia*.

La política que se incorpora a través de la propuesta de la Comisión y que se implementaría por medio del instrumento de la vecindad plantea tres espacios donde se trabajará de manera conjunta:

- Primer espacio: político, humano, cívico y cultural, donde se desarrollará una política común dedicada a los derechos humanos, la ciudadanía y la democracia y el Estado de Derecho así como de desarrollo de la sociedad civil.
- Segundo espacio: de la seguridad (interior y exterior), donde se hace hincapié en la necesidad de una lucha conjunta con la inmigración ilegal, contra el terrorismo, el comercio ilegal, la defensa del orden jurídico internacional, la lucha contra la corrupción y la prevención y solución de conflictos, siempre garantizando los principios recogidos en el derecho europeo. También se incide en la seguridad de las fronteras exteriores, donde, de nuevo, vuelve a aparecer la lucha contra la inmigración ilegal, el fraude, el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas o el control veterinario y alimentario.
- Tercer espacio: del codesarrollo económico y social sostenible, que comprende una política que facilite la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; una política macroeconómica y monetaria que

> salvaguarde la cohesión social, una política microeconómica y de empleo con la puesta en marcha de programas específicos de asistencia técnica y financiera; una política de infraestructura y redes; así como el desarrollo de una política medioambiental y social vinculadas a esas políticas económicas.

En definitiva, se trabajaba con un concepto de vecindad sobre el que se han construido la política de ampliación y la política exterior general, y se pretende avanzar en una identidad geopolítica propia vinculada exclusivamente a la UE, con todo lo que ello conlleva. Si bien en 2003 la intencionalidad o no de esta idea no quedaba explicitada, en 2019 con la toma de posesión de la Comisión Von der Leyen quedaba absolutamente clara la intención[6].

Este enfoque sugería una nueva forma de hacer relaciones internacionales donde la interdependencia y el reconocimiento mutuos debían ponerse por encima de otros intereses tradicionales y sostenidos por el *hard power* en todas sus formas. El concepto de Europa Amplia es en sí mismo un concepto innovador en el que se dibujan espacios imaginados sobre la base de la interacción y la cooperación regional. La apertura y la inclusión políticas son herramientas esenciales en la negociación entre la UE y su vecindad.

De hecho, lo realmente novedoso del planteamiento era la autopercepción de la UE como un actor de transformación eficaz allí donde se había importado su poder normativo. La idea de que la exportación de valores, modelos y normas y desarrollo social inspirados en los EEMM de la UE, por sí solos, eran capaces de transformar a los estados vecinos. En aquel momento, se veía como un triunfo la posibilidad de poner en marcha el proceso de ampliación a Europa Central y Oriental, y se analizaba como un éxito sin paliativos la capacidad de mediación y transformación ejercida desde las instituciones comunitarias[7].

La novedad que supuso el planteamiento inicial en el que se borraban las fronteras que tradicionalmente habían dividido al continente entre este y oeste se intentó diluir. La autopercepción transformadora ha hecho que, sobre todo, la relación con los socios orientales haya sido vista como eurocéntrica y con la clara intención de conformar lo que Hix y Hoylland[8] denominan un "nuevo espacio de dominación" a través de un poder normativo que considera infalible.

Los intentos de Bruselas de construir estabilidad y seguridad en su entorno se han realizado a través del diseño de políticas sostenidas sobre la cooperación regional, intentando dejar al margen aquellas cuestiones vinculadas a la integridad

6 Parlamento Europeo. (2020). The Von der Leyen Commission's Priorities for 2019-2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf] Consultado 28 septiembre 2020.

7 Guinea Llorente, M. (2008). La política europea de vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 31, septiembre-diciembre (2008), pp. 805-831.

8 Hix, S. y Hoyland, B. (2012). Sistema Político de la Unión Europea. Madrid, McGraw-Hill, pp. 107- 139.

territorial y sustituyéndolas por (o al menos intentándolo) nuevas prácticas de soberanías compartidas. Este tipo de aproximación se pudo observar también durante el proceso de ampliación de 2004, donde durante los años previos a la adhesión los estados candidatos tuvieron que firmar Tratados de Buena Vecindad en los años 90, donde se resolvían las disputas territoriales entre estados. La firma de estos tratados entre Polonia y sus vecinos, Hungría y Rumanía, Rumanía y Bulgaria, fueron, entre otros, claves para garantizar la estabilidad y la ausencia de conflictos.

Hacia la Europa geopolítica

Sin embargo, esta situación cambió de manera crítica con el advenimiento de la pandemia provocada por la COVID19. Fue entonces cuando Bruselas se comenzó a dar cuenta de la ineficacia de los planteamientos desplegados hasta entonces. Si las primaveras árabes ya habían dado el primer aviso en la vecindad sur, la crisis de 2014 en Ucrania hizo lo propio en el este, la pandemia no hizo más que profundizar la conciencia de ese fracaso hacia dentro, pero también hacia fuera. Por un lado, la necesidad de alcanzar una autonomía estratégica que permitiera independencia en materia de seguridad y defensa, pero también en lo industrial. Por otro, el fracaso del poder normativo como herramienta de estabilidad y democratización quedaba patente en las fronteras este y sur. Pero a lo anterior había que sumar un factor más, este es el progresivo deterioro de la democracias liberales, más patente en las nuevas democracias del este europeo que corrían el riesgo de contagiar a otros Estados Miembros.

De este modo, la UE se encontró con una situación de múltiples crisis que tenía que abordar con unos instrumentos creados en otro contexto histórico y con otros problemas en el horizonte. En esta ocasión, estaba en juego la cohesión interna de los Estados Miembros y la salvaguardia del Estado de Derecho, pero también el papel que Europa quería jugar en el mundo, un mundo que se habían dividido ya en dos Estados Unidos y China y que había desplazado, ya desde la administración Obama, el eje geopolítico desde el Atlántico hacia el Asia-Pacífico, lo que dejaba absolutamente desmarcada, arrinconada y sin capacidad de reacción a una UE ensimismada en sus problemas de cohesión interna agravados por las crisis sucesivas del euro, del Brexit y de la gestión del refugio.

Los líderes europeos fueron conscientes entonces de la necesidad de que Europa comenzara a cambiar la manera de estar en el mundo. Tanto Macron como Merkel pusieron sobre la mesa esa necesidad, y si primero Macron en 2020[9] hablaba de "soberanía europea", Angela Merkel hablaba de "tomar las riendas de nuestro destino".

9 "La doctrine Macron: une conversation avec le Président français". Entrevista Le Grand Continent, noviembre 2020. [https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/]

También la nueva Comisión encabezada por Ursula von der Leyen fue consciente de esa necesidad, pero, sobre todo, se dio cuenta el Alto Representante, Josep Borrell, que desde el inicio de su mandato apostó por la autonomía estratégica de la UE, algo que la haría más fuerte sin perder las capacidades ya adquiridas en el ámbito de lo multilateral.

Tal y como plantea Luuk Van Middelaar[10], este nuevo enfoque geopolítico, el del lenguaje del poder, requiere de un cambio conceptual radical y de visión del mundo. De este modo plantea Van Middelar "para convertirse en actor geopolítico, Europa debe salir del pensamiento universalista e intemporal en el que encuentra refugio desde 1945, tanto en el plano de los valores como en el económico".

Y quizás el que mejor ha incorporado esta visión haya sido el Alto Representante, Josep Borrell, especialmente tras la invasión rusa de Ucrania. Así, ya desde las primeras semanas de esta guerra en suelo europeo, Borrell ha planteado en reiteradas ocasiones la importancia de que Europa actúe como potencia geopolítica. Si en sus planteamientos iniciales hablaba de que había que ir más allá del ámbito regulatorio y apostar por una autonomía estratégica que no fuera un aislamiento en lo político ni un proteccionismo en lo económico, sino que permitiera a la Unión un margen de movimientos para situarla de manera más asertiva en el contexto global. Esta posición se fue consolidando a medida que ya desde 2021 se fue cada vez más consciente de que Europa estaba dejando de ser el modelo para otros y, por tanto, el poder que se le suponía quedaba diluido.

Pero quizás lo que hizo despertar de manera más significativa a Borrell fue la visita que realizó a Moscú en febrero de 2021 donde se sintió profundamente humillado. Sería a partir de entonces y, por supuesto, desde la invasión cuando el discurso sería mucho más duro y geopolítico en términos clásicos del término[11].

Así las cosas, parece muy claro que la Unión Europea, y el sistema liberal global vigente desde 1945, se encuentra en un momento de inflexión. Se abren ahora muchas incógnitas que no podrán resolverse hasta que la guerra termine. De este modo, las decisiones que se adopten, que ya se han adoptado, durante este tiempo de emergencia serán determinantes en el futuro devenir de Europa. Su autonomía estratégica ha quedado en suspenso. Ni en el ámbito de la seguridad y la defensa ni en el de la energía Europa ha avanzado, más bien al contrario, ahora hay una mayor dependencia de EEUU en estos dos ámbitos. Habrá que esperar el devenir de los acontecimientos, pero lo que es seguro es que una mayor asertividad en los discursos no necesariamente te hace más poderoso en el mundo. ■

10 Luuk Van Middelaar. (2021). El despertar geopolítico de Europa. *Le Grand Continent*, 15 abril 2020. [https://legrandcontinent.eu/es/2021/04/15/el-despertar-geopolitico-de-europa/]

11 Borrell, J. (2022). La guerra de Putin ha dado lugar a la Europa geopolítica. Project Syndicate. 3 Marzo 2022. [https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitical-europe-responds-to-russias-war-by-josep-borrell-2022-03/spanish]

La cocina de la política exterior de la UE: muchas caras y muchos egos

Ignacio Sánchez Amor

Diputado al Parlamento Europeo

La original Comunidad Europea no estaba diseñada, ni de lejos, para ir forjando una política exterior propia. No obstante, aunque no fuese algo constitutivo o connatural a aquel momento fundacional, y como en tantas otras facetas de su actividad, también en esto el proyecto comunitario se ha ido acercando poco a poco a las hechuras de un Estado.

Este proceso de mímesis de la UE también en su actividad exterior tuvo en sus orígenes una tímida naturaleza solo relacionada con los procesos de "Ampliación". Los Estados miembros no hubieran permitido en esa fase ninguna veleidad más allá de la negociación de los procesos de incorporación de nuevos socios. Posteriormente esta actividad exterior fue creciendo al hilo de su conversión en una entidad decidida y expresamente política, más allá de lo meramente comercial, aunque todavía no en una entidad en el sentido de un Estado y, por tanto, teniendo siempre que pelear, como en otros aspectos, a codazos con los Estados miembros para hacerse un lugar propio en la escena internacional.

Ahora el objetivo reconocido es ser un actor global. Es un objetivo, y no creo que se pueda decir que sea una realidad. ¿Para hacer qué? Para llevar a cabo esa promoción universal de la democracia, de los derechos humanos y del estado de derecho. Y no es tan obvio que una entidad política como la UE deba tener la promoción de la democracia en el centro de su agenda exterior, dado que existen grandes democracias en el mundo cuya actividad de promoción de la democracia siempre ha estado subordinada a otros intereses económicos o geoestratégicos. Sin embargo, y en teoría, la promoción de la democracia por parte de la UE sí que constituye su columna vertebral de su presencia en el mundo.

Nuestras ideas centrales siguen siendo unas relaciones internacionales basadas en la ley, enmarcadas en órganos multilaterales, la paz y la estabilidad globales y una economía inclusiva y sostenible. Este paradigma está ahora girando hacia este concepto, todavía un poco oscuro, de la autonomía estratégica y también hacia las políticas sectoriales de creación de una economía verde en todo el mundo, con un especial acento en los objetivos ambientales. Por tanto, hemos pasado (estamos pasando, mejor) de una actitud activa, promotora, propositiva a una visión protectora e incluso defensiva que es imposible desligar de esa idea de la autonomía estratégica y de la consecuente protección de nuestras cadenas de valor. Algo está cambiando sin mucho ruido en la psicología profunda de la identidad europea proyectada al mundo, aunque sea pronto para decir si se trata de una reacción pauloviana a la crisis de la pandemia o el inicio de una retracción protectora de nuestros logros sociales y económicos en un entorno internacional especialmente correoso. En ese dilema permanente entre ser alguien en el mundo, con sus costes asociados de todo tipo, y ser una gran "suiza" próspera y aislada, digamos que esta segunda opción no pasa por su peor momento.

En mi opinión, autonomía estratégica no es ni aislamiento político ni proteccionismo económico. Este nuevo marco mental, que empieza a tomar cuerpo en la Unión a partir de la gestión de una crisis en la que descubrimos con alarma que para salvar a los ciudadanos nos hacían falta productos que no producíamos, responde a la cuestión de cómo nos manejamos en la interdependencia. No significa, por tanto, que nos aislemos espléndidamente como un club de viejas democracias maduras, esa tentación "suiza", sino cómo nos manejamos en la interdependencia sin tener que renunciar a nuestros valores.

¿Cuáles son los instrumentos que harían posible ese nuevo modo de estar en el mundo? ¿Cuáles son los actores de esta política exterior? ¿Esos instrumentos y esos actores son adecuados para la expresa ambición de ser un actor global? ¿Estamos quizá construyendo ese carácter de actor global poco a poco, pero todavía no lo hemos conseguido? Yo creo que este es un examen que a veces se omite o se corta en la Unión Europea porque, es verdad, hay que trabajar continuamente en lo que pasa en el mundo, y hay que hablar de China y de las crisis africanas, y de Myanmar, y de Afganistán, y de tantos escenarios de crisis, pero al final eso parece implicar que haya poca reflexión sobre la cocina de nuestra política exterior. Y esto es lo que yo me he planteado como mi agenda propia como miembro de la Comisión de Política Exterior del Parlamento Europeo: hablar más de los aspectos horizontales de la política exterior. Por ejemplo, ¿por qué la Unión Europea no tiene una escuela diplomática? ¿Por qué la Unión Europea no tiene un servicio de inteligencia propio? Creo que estas cuestiones requieren una reflexión y no solo saltar de crisis en crisis, lo que a veces nos deja con una sensación de correr por el mundo como pollo sin cabeza.

El instrumento tradicional de la política exterior europea es el llamado *soft power*. Es decir, el hablarle al oído a los interlocutores, ser empáticos, persuasivos y convincentes en la exposición de nuestro punto de vista intentando que se convierta en el del oyente. Pero para ello tiene que funcionar un resorte que aparentemente está ahora bastante desgastado, el de que una democracia liberal madura sea un modelo de validez universal al que todas las sociedades deberían tender cuando se fueran dando las condiciones en cada caso. Eso nos ha permitido ofrecernos siempre como un ejemplo, como un modelo, de modo que las democracias inmaduras, los regímenes iliberales o tendencialmente autocráticos lo que pedían tradicionalmente era tiempo. Tiempo para adaptar sus sociedades, para superar esquemas tribales, étnicos o religiosos, para consolidar sus instituciones y afinar su gobernanza, pero siempre con un explícito o implícito reconocimiento de que pretendían acercarse a nuestro modelo de democracia liberal madura de corte occidental, de que éramos el ejemplo que guiaba sus reformas.

En efecto, hace 20 o 25 años la idea era: "a mí me gustaría ser una sociedad como la suya, pero mis limitaciones culturales, étnicas, religiosas, geopolíticas me obligan a hacerlo muy despacio". Esta era la tesis de los países autoritarios, argumentando además que para ellos iba primero el desarrollo económico y luego ya vendrían las reformas políticas. Pero eso ha saltado por los aires dado que ya no somos el modelo universal al que pretendían parecerse otras sociedades por todo el mundo. Los regímenes iliberales se han reafirmado en sus modelos incompletos y ofrecen modelos alternativos de "democracia". Es más, la narrativa de los regímenes iliberales es ya dibujar la democracia de corte occidental como un producto más del colonialismo cultural del que hay que desembarazarse como parte de la liberación política nacionalista.

Y si nosotros ya no somos el modelo, es obvio que nuestra capacidad para influir mediante el *soft power* efectivamente se está disolviendo. Porque en ese esquema eres influyente en la medida en la que tu interlocutor quiera ser como tú y tú poder aconsejar, o acercarte, o crear un partenariado. Pero esa capacidad de ser modelos desaparece si tu interlocutor ya ha decidido que su modelo no es el tuyo. Que les basta ofrecer una mera apariencia de legitimidad democrática mediante simulacros de elecciones, falseadas desde muchos meses antes de la fecha de sacar a pasear las urnas, para ratificar el modelo de "líderes fuertes" sin contrapesos institucionales internos y con narrativas que mezclan en diversas proporciones populismo y nacionalismo. Por tanto, en la medida en que desaparecemos como modelo de sociedades, también desaparece proporcionalmente la capacidad persuasiva de nuestro *soft power*, dibujado ahora como paternalismo colonialista eurocéntrico.

Otro problema esencial que tiene nuestra caja de herramientas de política exterior europea es que algunas de las más poderosas y persuasivas, como nuestra política comercial, operan condicionadas por las visiones muchas veces divergentes

de las políticas exteriores de los Estados miembros. La política comercial corresponde a la Unión, le ha correspondido desde siempre, y los acuerdos comerciales los culmina el Parlamento Europeo. El problema, muy actual cuando se piensa en los problemas para cerrar un acuerdo político y comercial con Mercosur, es que estamos mezclando acuerdos puramente comerciales, competencia indiscutida de la Unión, con acuerdos políticos que requieren ratificación por los parlamentos nacionales, lo que de facto está dando a los parlamentos de los Estados miembros una capacidad de veto sobre una materia en la que es competente la Unión y no los estados ni sus parlamentos.

A mí no me parece mal que hagamos acuerdos completos con otras zonas o países del mundo, y creo que los acuerdos comerciales están más protegidos de vaivenes cuando operan en un marco más amplio de cooperación política, pero eso no puede significar que se acabe otorgando una capacidad de veto por los parlamentos nacionales.

El mejor instrumento, el más potente, el que más ha permitido a Europa influir en el mundo es su política comercial. Y es, además, como decía, una política plenamente europea. Pero la política exterior pura no es una política plenamente europea, es una política que tenemos que compartir con los Estados, quienes nunca han permitido, yo diría que lógicamente, desapoderarse del todo ellos mismos de su política exterior. Por lo tanto, la política exterior europea pura, no la comercial, no la de cooperación, no la de sanciones, sino la de las relaciones internacionales sigue siendo algo así como el mínimo común denominador de las políticas exteriores nacionales. En consecuencia, es muy limitada, y ello deja a la figura de Josep Borrell en una situación complicada, como vemos frecuentemente en el Parlamento Europeo cuando le pedimos tal o cual cosa al Alto Representante y él suele contestar: "de acuerdo, qué más quisiera yo, pero no me lo pidan a mí, pídanselo a sus Estados, que son los que a mí en el Consejo no me dejan hacer lo que ustedes me piden aquí".

Nuestro gran instrumento para influir en el mundo ha sido la política comercial. Todo el mundo quiere vender productos a un mercado de altísima renta con 500 millones de habitantes, y eso nos permite decir a cualquier país: "me parece muy bien, usted va a venderme sus productos, pero tiene usted que cambiar esa legislación laboral, proteger a los sindicatos o hacer una política ambiental en la Amazonia diferente de la que está haciendo". Este es el verdadero gran instrumento que ha permitido a la UE influir en el mundo.

También contamos con la cooperación al desarrollo, claro, que es una importante manifestación de *soft power*, aunque no sea muy frecuente que se reconozca directamente que cuando ponemos dinero para cooperación en un ámbito geográfico esperamos contrapartidas políticas, que son perfectamente legítimas, como por ejemplo las relacionadas con la estabilidad o la previsibilidad.

Y luego están las sanciones. Una de las características esenciales de las relaciones internacionales actuales es que estamos sustituyendo una red tupida de tratados por una red tupida de sanciones. Antes nos cruzábamos firmas de tratados y ahora nos cruzamos amenazas y regímenes sancionadores. Y yo no estoy seguro de que la Unión Europea tenga en este momento la capacidad para que estas sanciones tengan efectividad más allá del *name and shame*, es decir, que sirvan para lo que están diseñadas: provocar cambios en los comportamientos o actitudes de los gobernantes.

¿Y cuáles son los actores de nuestra política exterior, quiénes son los usuarios de estos instrumentos limitados? El Alto Representante, desde luego, quien no deja de ser un coordinador de las políticas exteriores de los Estados miembros y, por tanto, con un margen de actuación reducido. Sin embargo, cabe puntualizar que dicho margen de actuación no es tan limitado cuando ejerce bajo su sombrero de vicepresidente de la Comisión en cuestiones como, por ejemplo, todo lo que tiene que ver con la política de ampliación. Pero esta diferenciación hay que saberla y repetirla en numerosas ocasiones, porque a veces a Borrell se le piden cosas que él no puede llevar a cabo. Borrell intenta coordinar las pre-existentes, duras y correosas políticas nacionales de los Estados miembros y no siempre es posible encontrar acuerdos.

Tenemos al Consejo, y a su frente un presidente del Consejo Europeo cuyo perfil institucional no está diseñado en principio para hacer una política exterior. Y aunque la política exterior del Consejo debe hacerla el Alto Representante, el presidente Michel tiene un enorme activismo que, en mi opinión, no siempre está bien dirigido ni calculado y no siempre tiene buenos resultados. Y no hay que ver más que algunos desastres como, por ejemplo, el que el propio Michel creó en Turquía, ya no solo por el *sofagate* sino por la oferta a Turquía de una agenda positiva sin ningún tipo de condicionalidad democrática, para sonoro enfado del Parlamento.

Como al presidente del Consejo se lo he dicho en el Parlamento, no tengo inconveniente en reitéraselo de nuevo: deje trabajar a Borrell, déjele trabajar porque tiene bastante más experiencia que usted y, estando en el final de su carrera política, no tiene ninguna necesidad de brillar personalmente o enfangarse en batallas protocolarias. Borrell no tiene una agenda personal que desarrollar ni se va a preocupar mucho por la altura de su sillón o porque él tenga uno y la presidenta de la Comisión no. Por tanto, señor Michel, deje trabajar a Borrell.

Y con respecto a la Comisión, un poco lo mismo, porque esta institución tiene algunas funciones de exteriores relacionadas sobre todo con las políticas de ampliación, de cooperación o de comercio, pero la Comisión no es un decisor en política exterior en el diseño de los tratados. Sin embargo, la presidenta Von der Leyen se va detrás del presidente Michel a todos sitios, creando un triunvirato

extraño de cabezas que representan a la política exterior europea y que yo creo que no conduce a nada.

Es necesario recordar, y es bueno hacerlo a los interlocutores españoles, que Borrell no es el ministro de exteriores de la señora Von der Leyen, elegido por ella para llevar esa cartera. Esto no funciona así. Von der Leyen, Michel y Borrell fueron elegidos en una cumbre de los líderes europeos como las tres figuras que representaban, entre otras cosas, a las tres grandes familias políticas: socialistas, liberales y conservadores. Es decir, Borrell ya estaba en el mismo vagón que Von der Leyen y que Michel. Y, por tanto, nosotros los socialistas españoles y europeos tenemos que reivindicar nuestra baza socialista en esa negociación, en la que se le eligió para hacer el trabajo de conducir la política exterior europea a caballo entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias.

No parece que esto se haya entendido del todo, lo que está creando un ruido innecesario, una cacofonía de demasiadas voces y demasiados egos en la política exterior europea. Y eso no está ayudando a que funcionemos.

Por tanto, creo que con este panorama que tenemos ahora mismo es muy difícil que nos convirtamos en un actor global. Hay que afinar muchas cosas para poder convertirnos en un actor global. Entre otras, que los Estados miembros quieran contribuir a ello, porque a veces estos juegan un juego muy peligroso, que es hacer una cosa como Estado miembro del Consejo y hacer otra distinta individualmente como gobierno en sus relaciones bilaterales. Ejemplo de ello es la política europea con Rusia, representada por Borrell y autorizada por el Consejo. Por el lado del Alto Representante una cierta dureza verbal, una mayor exigencia por el asunto de Alexei Navalny; pero al mismo tiempo, por el otro lado, países como Francia y Alemania queriendo celebrar cumbres por su cuenta con Rusia.

Esto del triunvirato, del directorio y de los formatos de Normandía me parecen funestos experimentos para la Unión. El presidente francés Emmanuel Macron, por ejemplo, no puede pretender que es un gran europeísta cuando propone conferencias sobre el futuro de Europa para luego hacer una política exterior particularmente francesa, utilizando a los embajadores franceses en el servicio exterior europeo, así como haciendo una cosa como Estado miembro dentro del Consejo, pero haciendo otra individualmente como gobierno francés desde París. Si se desea una verdadera política exterior, vamos a jugar en serio. Demos a Borrell las capacidades que necesita y hagámoslo en el Consejo. Lo que no se puede hacer es actuar de forma diferente por debajo de la mesa, como han hecho, por ejemplo, con Erdogan o como hace la señora Merkel con el Nordstream y Rusia.

Por tanto, un primer paso esencial si queremos ser un actor global, y yo no estoy seguro de que todos los miembros de la UE lo quieran, es trabajar en el Consejo, conseguir acuerdos en este y habilitar a Borrell el espacio de representar esos

acuerdos políticos en el resto del mundo. Y hasta que no consigamos eso, todo será bastante estéril. No es que la situación sea negativa, ya que en este momento la UE tiene una posición en el mundo que era inesperada hace 20 años, pero nuestra capacidad económica y nuestra capacidad como actor global no se acompasan. Yo no pido revoluciones, pero sí pido un poco de decencia intelectual y un poco de coherencia a los gobiernos que se esconden tras banderas de Europa para hacer su política nacional en el mundo: por ejemplo, Francia en África y Alemania respecto a Europa del Este, y luego dejan que sea Borrell el que ponga cara a las sanciones. Y yo creo que no es el caso, pero alguien podría decir que España también hace algo similar para con Latinoamérica.

Esto es lo que hay en la cocina de la política exterior de la UE: ruido y platos sucios. La UE tiene que encontrar la manera, y seguramente no tenemos demasiado tiempo, para ser el actor global que pretendemos ser. Y para ello no basta con decirlo, hay que utilizar los instrumentos y actores que sean capaces de convertirnos en un actor global con todas las consecuencias. ■

La Europa que queremos desde la sociedad civil

Alejandro Cercas Alonso

Presidente de la Junta de Extremadura (1982-2007).
Miembro de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

Es una buena idea que se haya incorporado en el Curso este asunto de las demandas de la sociedad civil sobre el futuro de Europa. Sin entrar en consideraciones metodológicas muy sofisticadas, usaré el término de sociedad civil para referirme a la que se afirma autónomamente de las instituciones, incluidos los partidos políticos. Es obvio que no participo de la opinión de los que afirman que, en democracia, la opinión de la sociedad civil se vehicula exclusivamente a través de los partidos políticos.

Yo también pienso que la democracia se ancla en la representación, pero creo que se vivifica en la participación, y que la historia nos muestra que hay una correlación directa entre la calidad de la democracia representativa y la mayor o menos cantidad y calidad de vínculos sociales que se articulan desde la autonomía y al margen de los poderes institucionales. Al fin y al cabo la democracia languidece separada del flujo revitalizante de los ciudadanos, de las organizaciones no gubernamentales y de las que vehiculan los legítimos grupos de interés.

Hablar, además, del papel de los ciudadanos en la integración de Europa es necesario, pues hay que tener presente que la Unión Europea es, básicamente, un empeño democrático de su sociedad civil.

Desde sus orígenes, fue el objetivo de las personalidades y las organizaciones de la sociedad civil que se reunieron en 1948 en el Congreso de la Haya. Por ello no es ocioso recordar que, por más que se haya hecho camino con instrumentos económicos e institucionales, alentó, junto a un profundo sentido

político, la necesidad de crear un espacio público y ciudadano paneuropeo. La UE no es una construcción tecnocrática ni del despotismo ilustrado, sino un empeño profundamente democrático y ciudadano. En su origen, en su identidad, y así debe seguir siendo si quiere perdurar.

No es de extrañar que Jean Monnet, el primer presidente de la Alta Autoridad y máximo artífice de las comunidades europeas dijera, clara y reiteradamente: "Nosotros no coaligamos estados, nosotros unimos ciudadanos".

70 años después la Comisión ha convocado la Conferencia para escuchar a la ciudadanía europea sobre el futuro de la Unión y la presidenta Von der Leyen ha recordado que "Las personas deben ser el elemento central de todas nuestras políticas. Por ello, deseo que todos los europeos contribuyan activamente a la Conferencia sobre el Futuro de Europa y desempeñen un papel preponderante".

Dotar a la Unión de un sistema de gobernanza más sólidamente ciudadano y democrático ha sido en las últimas décadas objeto de varias iniciativas, como la iniciativa legislativa popular, las consultas ciudadanas y los órganos y comités consultivos desarrollados tras el Tratado de la Unión, aunque, ciertamente, es muy compartido el criterio de que estos empeños no están aureolados de grandes éxitos.

Todos estos esfuerzos respondieron a reducir la distancia entre los ciudadanos y la Unión, sistemáticamente puesta de manifiesto en las escuálidas tasas de participación electoral, la pérdida de los referendos constitucionales en Francia y Holanda o la escasísima presencia de la política europea en la agenda de los medios políticos y de comunicación nacionales.

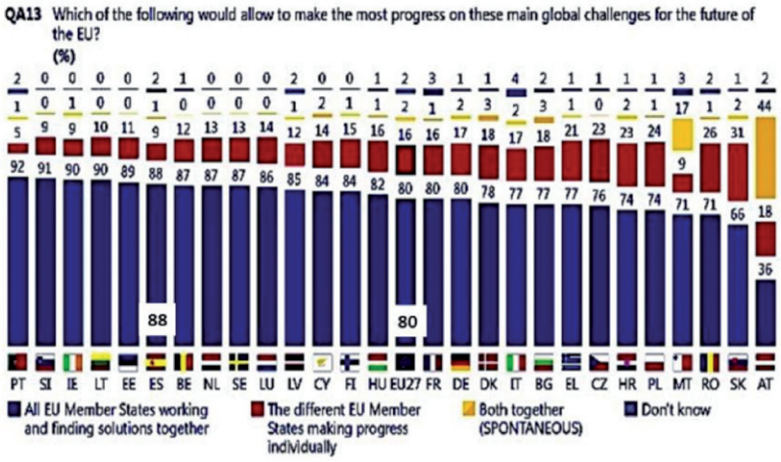
La señal de alarma más contundente ha sido el desastre del Brexit donde, aunque por poca diferencia, la mayoría de ciudadanos ha preferido abandonar el empeño colectivo de crear una Unión cada vez más estrecha entre todos los europeos.

Mientras esperamos el resultado de los foros ciudadanos de la Conferencia podemos conocer los sentimientos de la opinión a través de múltiples sondeos que la Comisión y el Parlamento vienen haciendo chequeando las actitudes y las expectativas de los ciudadanos.

Brevemente, les voy a comentar algunos de los ítems más significativos deducidos de los cuatro últimos barómetros que se han publicado este año, el estándar de invierno, el especial n. 50 sobre el futuro de la Unión, el especial n. 509 sobre las cuestiones sociales y el especial primavera 2021 sobre el estado de la opinión tras un año de pandemia.

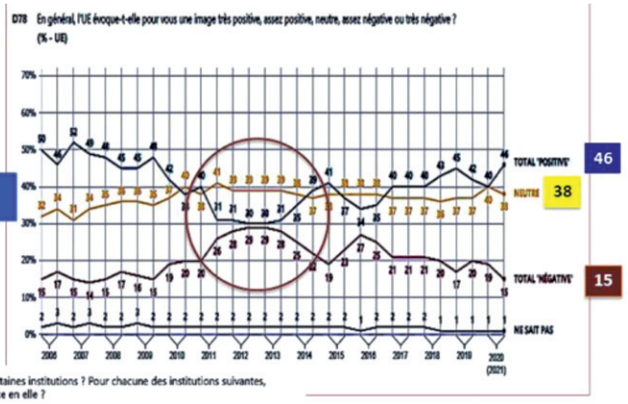
Solo puedo, por cuestión de tiempo, darles cuatro brochazos pero espero que sirvan para animar el debate y su curiosidad para que los repasen con detalle en la red.

Mejores soluciones si trabajamos juntos

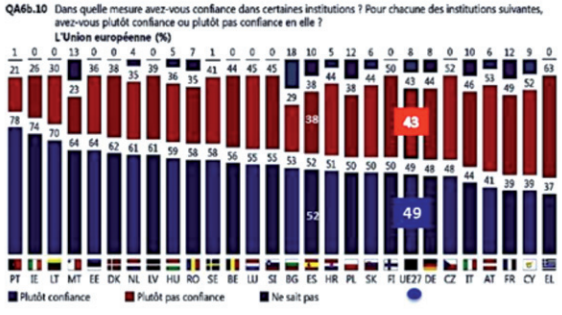


Lo primero que creo que ha de resaltarse es la rotunda mayoría que forman los que creen que los europeos, y sus estados, se encuentran en mejor situación de abordar los retos del tiempo presente estando juntos que si quieren abordarlos individualmente, por separado: 80 % en la media europea y 86 % entre la ciudadanía española.

IMAGEN de la UE



CONFIANZA en la UE, según paises

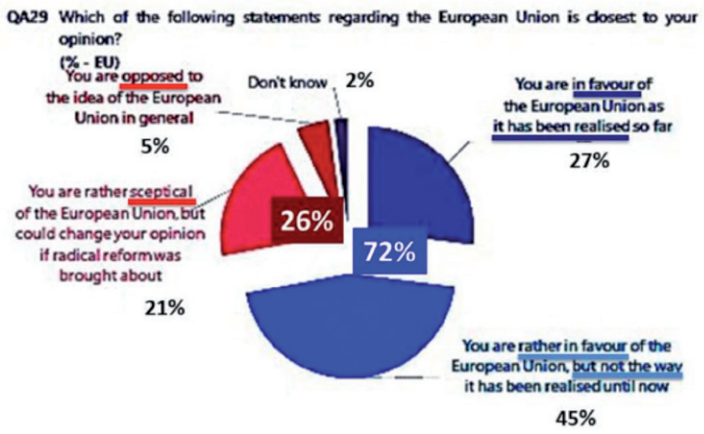


Pese a tanto consenso, la imagen y la confianza en la Unión, aun estando en terrenos positivos, no suscitan tanta unanimidad aunque tienden a mejorar sustancialmente en los últimos años. También se ha constatado una mejoría en los índices de participación de las últimas elecciones. La imagen de la Unión ha mejorado: un 46 % tienen una imagen positiva frente a un 18 % que la perciben negativamente... Se ha mejorado y mucho desde la radical pérdida de apoyo que supuso la actuación de la Unión en la gran crisis de la década pasada donde lamentablemente los favorables y contrarios se encontraban en posiciones cercanas y los escépticos llegaron a ser la primera opción y la mayoría relativa. Pero la mala noticia es que hay, todavía, un preocupante 38 % que mantiene una posición dubitativa o escéptica. También la confianza ha remontado: en la actualidad la confianza ha subido al 49 %, mientras que los que mantienen algún grado de desconfianza ha descendido al 43 %. Como se ve no estamos, en cuanto a confianza, como para echar las campanas al vuelo, por más que si hacemos la misma pregunta sobre los gobiernos nacionales las respuestas son claramente menos satisfactorias: malos tiempos corren para la lírica y la política.

Lo más preocupante es que con la presentación de los promedios tendemos a olvidar que la situación es muy heterogénea y que observando las respuestas país por país se encuentra una sociedad civil muy divergente: hay países con grados de confianza superior al 70 %, como Portugal o Irlanda, pero hay otros, como Grecia, con esas cifras, pero expresando desconfianza. Preocupa también que en países tan relevantes como Francia estén tan equilibradas las cifras entre los que confían y desconfían.

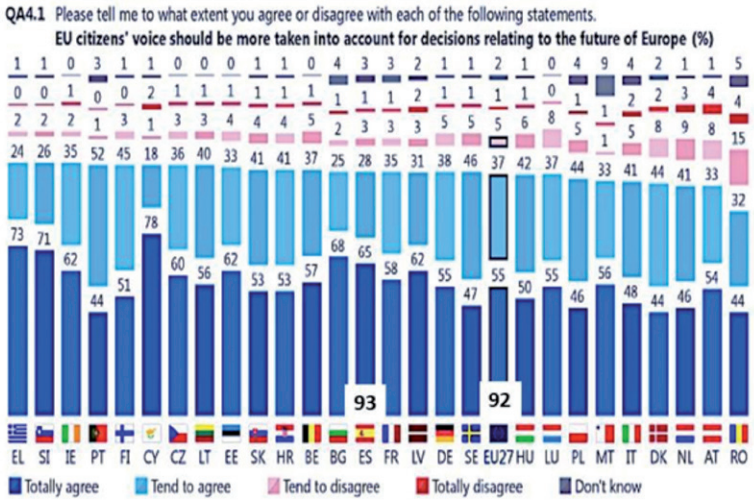
Por poner alguna nota alegre hay que recordar que en la foto dinámica la situación se mueve positivamente, como asimismo lo ha hecho la participación en las elecciones al Parlamento Europeo, que es el sondeo más significativo de la cercanía o lejanía de los ciudadanos al devenir del proceso de integración.

A favor ..... Pero.....¿Como hasta ahora?



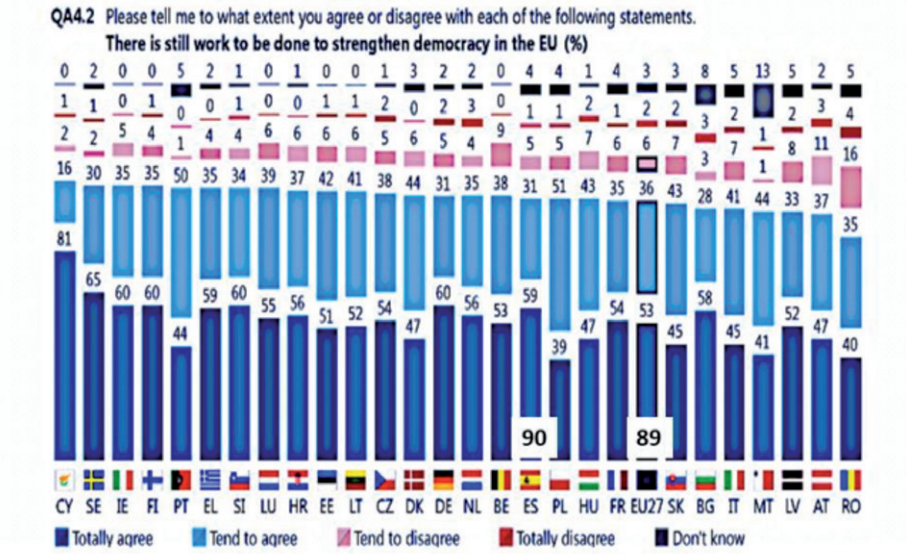
Los sentimientos de la ciudadanía sobre la Unión devienen explícitos cuando se les pregunta sobre su apoyo al proyecto de la Unión Europea: más del 72 % son claramente favorables aunque son distinguibles dos tipos de posiciones. Los hay, los menos, el 27 %, que se conforman con la Unión tal como está articulada, mientras que son más, el 45 %, quienes manifiestan su deseo de que se avance mediante otras formas. Solo un 5 % se pronuncia con total oposición y un 21 % mantiene actitudes escépticas. De manera que hay una muy amplia mayoría a favor de un proyecto de Unión política en Europa, pero hay una posición más bien crítica a como es la actual Unión.

Que se cuente con la voz ciudadana para el futuro de Europa



Los eurobarómetros nos descubren los motivos de insatisfacción con la forma en que ocurren las cosas en la actual Unión. Preguntados sobre si la Unión debería tomar más en consideración la voz de los ciudadanos, un 92 % responde que sí. Y los españoles que creen tal cosa son aún más numerosos, el 93 %. A sensu contrario, ya sabemos lo que opinan sobre la asimetría entre sus preocupaciones y las preocupaciones que ellos perciben en los comportamientos de las instituciones. Se puede interpretar de muchas formas, pero es impepinable que están deseando ampliar los cauces y procedimientos de la actual democracia representativa y dar mayor satisfacción a sus deseos de participación.

Mucho que hacer por mejorar la democracia europea

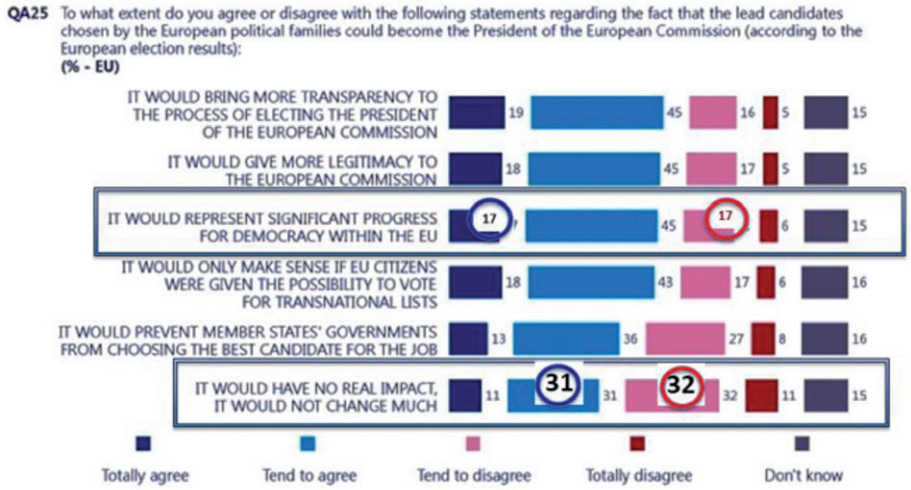


Por si cupiera alguna duda, cuando en el eurobarómetro de primavera de 2021 se les pregunta si creen que hay mucho que hacer para fortalecer la democracia europea, hay un inapelable 89 % que opina que tal cosa es cierta. Un 90 % en la opinión de los ciudadanos españoles.

No soy yo de los que piensan que hay un déficit democrático en unas instituciones que siguen dando sopas con honda a las nacionales o regionales, pero sí que hay un sentimiento muy fuerte de que hay que mejorar la gobernanza democrática de la Unión haciendo más transparentes y próximas las instancias representativas y abriendo sin tantos remilgos anchas avenidas para la participación de la sociedad civil europea, no solo a través de consultas, sino avanzando en fórmulas participativas y deliberativas que ayuden a conformar un demos europeo y un sentido de proximidad y pertenencia mayor y mejor entre instituciones y ciudadanos.

Para hacer más transparentes y próximos los procedimientos de representación se han propuesto y están sobre la mesa dos iniciativas sobre las que se circunscribe, en Bruselas, buena parte del debate sobre la mejor gobernanza democrática.

Spitzelkandidat: Bastantes dudas

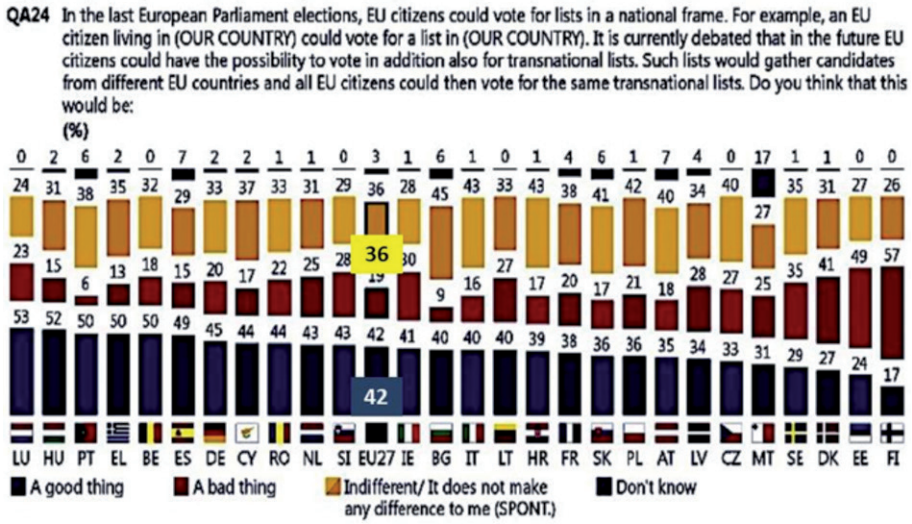


En primer lugar, el llamado *spietzchencandidaten*, en el que los ciudadanos deciden con su voto la persona que presidirá la Comisión Europea mediante el procedimiento de que se proponga por el Consejo al líder del partido político que sea más votado. Ya se hizo, de facto, en 2014, resultando electo Juncker contra el criterio de Alemania, pero que se ha orillado en 2019, nominando a Von der Leyen que ni tan siquiera fue candidata.

Es obvio que ese sistema acrecentaría el conocimiento y el interés ciudadano, al tiempo que realzaría la independencia, frente al Consejo, de la Comisión y del Parlamento. Añadiría un plus democrático a la gobernanza de la Unión, pero produce alergia y oposición en el Consejo por la poca propensión de muchos jefes de estado y de gobierno a perder márgenes de discrecionalidad y de veto. De lo que deduzco que las probabilidades de que se instaure de iure tienden a cero.

Todo parece indicar, además, que es un intento voluntarista que seduce poco a una opinión desconocedora de políticos que no sean de su nacionalidad o expresión lingüística. Eso expresan sucesivos eurobarómetros: aparecen muy igualados los que dicen que con tal sistema se mejoraría la trasparencia y la gobernanza y los que lo niegan o son escépticos.

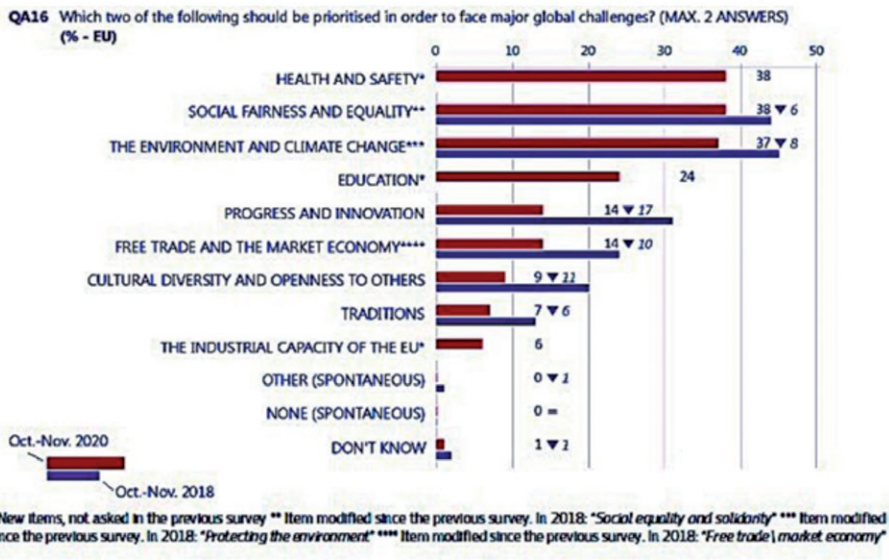
Listas trasnacionales :Opiniones divididas



Probablemente lo de la elección automática del presidente peca de eso que en España llamamos poner los bueyes delante del carro: difícilmente se puede comprender o valorar este sistema cuando aún son tan embrionarios, por no decir inexistentes, los partidos políticos y los líderes de vocación eminentemente europea. Tendría mayor sentido y aceptación si hubiera listas electorales trasnacionales, o al menos unas parciales, que se votaran simultáneamente junto a las nacionales en toda la Unión encabezadas por los candidatos a la presidencia. Parece que la resistencia a tal idea desde muchos gobiernos se siente fortalecida por una opinión pública que manifiesta un recelo aún muy numeroso: 36 % frente al 42 % que lo estimaría de gran valor.

Lo cual suscita, una vez más, la cruda realidad de que si no se avanza más es no solo por la resistencia de los gobiernos y estados más soberanistas, sino porque la ciudadanía europea y el demos europeo está aún en formación, y que como nos dijo Elie Wiesel: "Europeos, habéis dado grandes avances, un paso más y podréis consideraros ciudadanos europeos".

Retos Globales Prioritarios

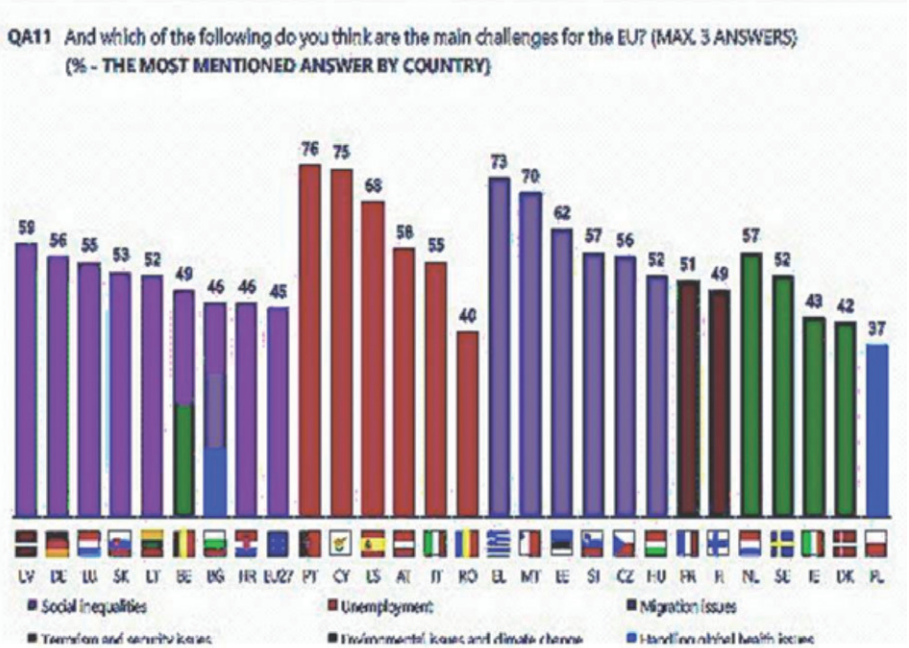


Con esta débil correlación de fuerzas de los más o menos federalistas, no hace falta ser profeta para concluir que será dificil doblegar la posición del Consejo de que la Conferencia no abra la puerta automáticamente a un cambio de los tratados. Lo que va a producirse, y no es de despreciar, es un debate que servirá para mejorar algunas políticas y los cauces de la actual gobernanza representativa. Lo más probable es que las sugerencias de la Conferencia que pueden llegar a buen puerto serán las que versen sobre las políticas concretas que los ciudadanos, tras las crisis fiscales y sanitarias que han sufrido, manifiestan interés en que sean mejoradas.

La primera de las prioridades de los ciudadanos es la de que haya una robusta política que aborde los temas de salud pública. No aparecía en los anteriores eurobarómetros y, de pronto, las lecciones que nos ha dado la pandemia han hecho que suba al primer ranking de los retos y demandas que expresan los ciudadanos.

Siguen en el orden de sus prioridades las cuestiones sociales, el medio ambiente, el cambio climático y la educación. Aunque hay unos sesgos muy significativos entre los diferentes países, mostrando así, un vez más, las diferencias territoriales y culturales existentes en la sociedad civil europea.

Diferentes retos según paises



A los españoles les preocupa, en primer lugar, el empleo, mientras que a los suecos y holandeses les preocupa, en primer lugar, el ambiente o el cambio climático. También es muy significativa la prioridad que muestran griegos, malteses y ciudadanos del Este con los problemas reales o imaginarios ligados a la inmigración. Otra evidencia adicional para comprender la dificultad de consensuar las políticas en la Unión Europea.

También resulta muy aleccionador comparar el orden de las preocupaciones y prioridades de los ciudadanos con el que ocupan en los debates políticos nacionales, en las tertulias y en las editoriales de los medios de comunicación.

La última observación que quiero comentarles de los barómetros es que, tras el shock que ha supuesto la pandemia, se ha fortalecido la convicción de que deben ampliarse las capacidades de la Unión para que pueda intervenir más activamente frente a las crisis: 77 de cada 100 ciudadanos así opinan y vuelven a mostrar que el gran motor para la integración son las crisis y los problemas supranacionales, de manera que seguimos avanzando a golpe de acontecimientos y más por necesidad que por la virtud de nuestros líderes y gobernantes.

Me gustaría concluir, a la vista de lo que les vengo exponiendo, con algunas informaciones y consideraciones sobre la Conferencia. Les avanzo que me preocupa que se frustren las grandes expectativas que generaron y que, al final, no se aprecien ni el paso adelante que supone la decisión de convocar el debate ni las mejoras que seguro va a producir en la gobernanza y en las capacidades de la Unión. La evolución que ha seguido la idea parece mostrar una reducción de las ambiciones iniciales.

Al primer anuncio, en julio de 2019, de la profunda voluntad reformista del presidente Macron siguió un non paper, en diciembre de 2019, de Alemania y Francia que parecía abrir una nueva frontera para la Unión con una

reforma de los Tratados y una mejor gobernanza democrática. Siguieron con similares propósitos, en enero de 2020, el Parlamento y la Comisión, aunque comenzaron con suaves advertencias sobre el alcance de los debates entre ciudadanos e instituciones.

Pero todo entró después en un camino de morosidad, en parte por el azote de la pandemia y en parte por la voluntad del Consejo de echar agua al vino reformista. Cuando finalmente, el pasado 3 de febrero, el Consejo concretó su posición, se constató su interés en limitar el temario a las políticas, obviar los temas institucionales y, para que no hubiera dudas, aprobaron un significativo párrafo que dice: "la Conferencia no está incluida en el Artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, que establece los procedimientos para las enmiendas a los Tratados"; y concluye: "Las Instituciones de la UE deberán seguir de forma eficaz a la luz de las orientaciones recibidas de los líderes de la Unión Europea".

El 10 de marzo de 2021, tras un parto difícil, las tres instituciones suscribieron una Declaración Conjunta con su posición común sobre las materias del debate: la metodología y composición de la plataforma digital, el Plenario, el Comité Ejecutivo y una presidencia compartida.

El lanzamiento oficial se realizó en Estrasburgo el 9 de mayo, Día de Europa, en un ambiente de cierto convencionalismo. Algo similar ha ocurrido en el primer plenario, el 19 de junio, donde, junto a las felicitaciones y esperanzas, han aflorado las insuficiencias y las primeras críticas de sectores de la sociedad civil.

Hay tres asuntos que preocupan, y mucho, a los más europeístas:

1. En primer lugar, el poco equilibrio de las representaciones en el Plenario. Se esperaba al menos una cierta paridad entre los participantes surgidos desde las organizaciones de la sociedad civil y los de las instituciones y parlamentos nacionales. Y es el caso que de los 433 miembros, 309 vienen desde las instancias institucionales y, en una interpretación generosa, 124 representan a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil de los que 88, sorprendentemente, serán elegidos por sorteo (¡).

2. Peor aún es el equilibrio en el órgano más relevante, el Comité ejecutivo, donde la totalidad de los 9 miembros con derecho a voto provienen de las tres instituciones, que copan, también, la mayoría de los 18 puestos de observadores.

3. Las decisiones solo se podrán tomar por consenso, lo que ofrece un instrumento de veto al Consejo y augura que solo se alcanzarán resoluciones en clave de mínimo común denominador.

4. Y, como último obstáculo, las posibles conclusiones no serán automáticamente traducidas en normas vinculantes, lo que hace que la conferencia sea puramente deliberativa, aunque las tres instituciones se han comprometido a analizarlas e incorporarlas, en lo posible, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En definitiva hay un evidente claroscuro del que solo el tiempo desvelará su auténtico alcance. Los más optimistas creen que convocando a este ejercicio de debate ciudadano se ha iniciado una dinámica que no podrá parar los frenos y prevenciones que el Consejo ha arbitrado. Alguien ha dicho que han quitado el tapón de la botella, que el genio ha salido de su prisión y ya nadie será capaz de volverle a llevar dentro.

Todo es posible, pero lo más probable es que la Conferencia sea un paso más, pero no el definitivo, para que el sistema de gobernanza europeo adquiera la profundidad y la claridad democráticas que los ciudadanos echan en falta. Ciertamente es una iniciativa pionera, relevante y que puede abrir reformas, si no en los Tratados, sí en las políticas que sirvan para dar mayor eficacia y, por tanto, legitimidad a las instituciones de la Unión.

La Conferencia servirá para mejorar los estándares democráticos y las capacidades de la Unión, pero creo que aún hay un largo camino hasta que, con la consolidación de un verdadero demos y espacio publico europeos, se pueda dotar a la Unión de instrumentos relevantes de democracia participativa y deliberativa.

Conferencia de clausura

El futuro de Europa: un reto compartido

Guillermo Fernández Vara

Presidente de la Junta de Extremadura

Muy buenas tardes a todos y a todas. Querido Alejandro Cercas, enhorabuena por ser abuelo. Yo lo he sido dos veces durante el confinamiento, el 16 de abril del 2020 y el 9 de junio del año 2021; probablemente de las fechas más importantes de mi vida y puedo asegurar, además absolutamente convencido, que pocas cosas en la vida me han significado de tanta importancia y trascendencia como lo que representan y significan hoy mis nietas. Tú has dado algunas de las razones. La razón básica y fundamental es que nos debemos ocupar y preocupar por el mundo que le vayamos a dejar y a ese mundo, desde España, tenemos que ser muy conscientes de que no le podemos influir si no formamos parte de lo que hoy representa la Unión Europea. Alejandro Cercas lo sabe mucho mejor que yo. La Unión Europea, durante muchos años, desde aquel Tratado de Roma, nació como una unión de comercio, como una unión de mercados, básicamente como una unión de aspectos económicos. Luego ha ido siendo otra cosa. Y hoy yo también coincido en reconocer que se han dado pasos muy importantes.

Ayer se celebraba en Madrid la Conferencia Sectorial de la Nueva Política Agraria Comunitaria, y aunque todavía no estaba finalizado el proceso, tenemos que reconocer que después de una vastísima experiencia lo hemos conseguido, tenemos un mercado competitivo. Cuando esa España urbana descubrió a la España que le da de comer durante la pandemia, lo hacía porque había existido la PAC. Seguramente sin la PAC, en el comercio mundial hubiéramos tenido amplísimas dificultades para haber podido sobrevivir. En cualquier caso, después de tantos años de crecer en cantidad, donde la obsesión que Europa tenía

era ir sumando: primero siete países, luego trece, a continuación quince, diecisiete, veintiuno, hasta veintisiete.

Cuando el Reino Unido decide marcharse, creo que hay un antes y un después. Yo creo que eso es un motivo de reflexión para los europeos que nos lleva a hacer pensar: "vale, perdemos una parte importante de los socios fundadores. Obviamente es una referencia en el mundo, fundamentalmente en el mundo económico, pero Europa sigue teniendo toda su razón de ser". A partir de ese momento todas las decisiones que se han ido tomando van en el camino adecuado.

La llegada de la presidenta Ursula von der Leyen, aun con las experiencias de este corto tiempo, nos hace asegurar que tiene muy claro, como creo que lo tiene muy claro o lo tuvo muy claro Alemania desde el minuto uno, que aquí o ganamos todos o no gana nadie. Es decir, que para que Europa sea un espacio común tiene que ser que todos los que formamos parte de ella tengamos la sensación de que podemos dar y podemos recibir. Y en ese contexto llegó la pandemia. Y ahí es donde a mí me gustaría hacer la reflexión, porque probablemente no seamos conscientes suficientemente ni en España ni en muchos lugares de Europa: ¿qué hubiera sido de nosotros si no hubiera existido la alianza de vacunas?

Yo os pido que nos transportemos a un escenario en el que no existiera la Unión Europea y tuviéramos que hacer frente a la realidad que ha invadido nuestra vida, nuestra convivencia y nuestro mundo. ¿Cómo hubiéramos hecho frente a esto? ¿Quién organiza esta situación? Cuando no hay vacunas para todos, ¿cómo hubiera competido Europa con otros mercados mundiales de vacunas para hacer posible que las tuviéramos? ¿Cómo hubiéramos podido llegar al verano del año 2021, apenas un año después de iniciarse la pandemia, no solo con vacuna, sino con vacunas que están permitiendo que estemos ya en tasas tan alta de vacunación?

Esto es fundamental que lo tengamos en cuenta. Imaginaos lo que hubiera representado que estuviéramos compitiendo entre países próximos, cercanos: Francia contra nosotros, o Portugal, o Italia, o Alemania, o contra los Países Bajos para ver quién compraba antes. Es decir, la garantía que ha representado. Han ocurrido dos cosas muy importantes en el último año. Una ha sido la Alianza para las Vacunas, y otra la mutualización de la deuda. Algo por lo que veníamos hablando desde hacía tanto tiempo que fuera posible, que de pronto Europa pusiera en común sus objetivos hasta el punto de que haya llegado a que mutualicemos nuestra deuda para que estos fondos *NextGenerationUE* permitan cambiar la dinámica del decrecimiento, que era un "crecimiento gripao". Europa, después de mucho tiempo de mirarse al espejo, ha reconocido que tiene que cambiar, que necesita modificar su receta para poder ser competitivo. En nuestras manos está. ¿Qué tipo de actores queremos ser en la película del mundo? Lo que antes se llamaba el gran teatro del mundo ahora sería una serie, porque ahora todos son series.

En la serie de ahora, ¿qué papel queremos que juegue Europa: el de actores principales; el de actores secundarios; el de actores de reparto; el de los que aparecen al final como agradecimiento por su colaboración? Está en nuestras manos. De nosotros depende. Tenemos que ser conscientes de hasta qué punto ahora tenemos la inmensa oportunidad de saber el papel que nos puede tocar jugar, y cuanto más unidos estemos, mejor será.

Ayer discutíamos en la Conferencia Sectorial por un asunto que es muy técnico, que tiene que ver con los ecoesquemas, es decir, que toda la política europea tiene que ponerse al servicio de objetivos claros como son la lucha contra el cambio climático y la revolución digital. Esta mañana temprano cuando puse la radio y escuché que la Unión Europea le pone fecha al final de los coches de combustión, eso significa muchas cosas. Otro ejemplo: cuando hace muy poquito tiempo los países más desarrollados del mundo decidieron ponerse de acuerdo sobre que el impuesto de sociedades en el mundo fuera uniforme, eso significa tantas cosas…

Después de lo que representó la administración Trump, de lo que significó esa apuesta por el supremacismo, por el nacionalismo exacerbado, por las fronteras y por los muros, el empezar a ver que tenemos claro que esto es algo en lo que tenemos que participar todos y ser capaces de poner lo mejor que nosotros tenemos, ahí Europa tiene mucho que decir por su historia, porque Europa es la suma de muchas cosas, también lo que España puede aportar y puede significar. Aquí me gustaría hacer una reflexión del papel que a Europa le puede tocar en relación con América Latina.

Yo no puedo renunciar al papel de nuestra Academia cuando decidimos fusionarla. No fue por ahorrar. Alguien pudo decir: "es para cumplir el objetivo". Pero no, no era por ahorrar. Era por ahorrarnos pérdidas de tiempo, no dinero. Era por ser conscientes de que Europa tiene que ser protagonista de su propia historia, pero sola no puede. Entonces en el mundo, en la geoestrategia mundial de Estados Unidos y China, hay un papel ahí todavía muy importante que desempeñar. Y quien tiene que hacer el papel de puente para Europa desde América Latina somos nosotros. Porque compartimos lengua, porque compartimos religión, porque compartimos cultura, porque compartimos tradiciones, porque compartimos básicamente historia. Y ahí es donde yo creo que tenemos un papel fundamental que jugar si queremos ser la parte del mundo de referencia de todo lo que no es China, de todo lo que no es el sudeste asiático, de todo lo que no es Estados Unidos, con la salvaguarda de que por ahí está también Rusia. Pero ahí tenemos muchas cosas que hacer. Con nuestra querida Rebeca Grynspan lo he hablado en muchísimas ocasiones: cuanto más acerquemos Europa y América Latina, mejor nos va a ir a todos. Y ahí tiene un papel fundamental España, y ahí tiene un papel fundamental nuestra Academia Europea de Yuste y lo que ha representado la incorporación del

CEXECI a la misma; y Guadalupe y Yuste como elementos de referencia de lo que esto significa y representa.

Dejadme también que os haga alguna reflexión relacionada con la esperanza y las oportunidades. La COVID ha cambiado muchísimas cosas, ha acelerado muchos procesos, algunos ya estaban en marcha. Ha puesto en discusión todo lo que significa la relocalización de la cadena de valor. Ahora mismo se está discutiendo en el mundo dónde se producen los nuevos procesos de reindustrialización del siglo XXI. Las cartas que se repartieron en el siglo XX ya no valen. Con esas ya no gana nadie una partida. Las cartas son las de ahora, y esas se llaman: tener horas de sol y tener agua. Y esta comunidad autónoma tiene el treinta por ciento de toda el agua que hay embalsada en España. Eso significa, además, tener territorio, suelo industrial, paz social, tener estabilidad política, significa tener un precio razonable de la vivienda, tener seguridad ciudadana, significa tener servicios públicos de calidad. Es decir, el trabajo de tantos años situará a Extremadura en un territorio de oportunidades.

Hoy día hay mucha gente que todavía no sabe que el hecho de que haya tanta instalación de energías renovables en nuestra tierra, en España y en Europa va a ayudar como ninguna otra decisión en la historia reciente a la reindustrialización de Europa, de España y de Extremadura, porque las renovables ahorran costos energéticos muy importantes. Cuando una fábrica de semiconductores californiana decide instalarse en Trujillo no es casualidad, es por el precio de la energía, es porque el coste de las energías renovables, por las horas de sol que tenemos, les hacen que las cuentas aquí les salgan mejor que en otro lado. De verdad, estamos ante un escenario plagado de oportunidades si somos capaces de utilizarlo, si somos capaces de saber todo lo que eso significa y representa. En cuanto al reto demográfico, sobre la despoblación, hay dos cosas: puestos de trabajo y viviendas dignas. Si queremos que haya ciudadanos en el futuro es porque ahora hay niños, y si hay niños es porque hay familias, y para que haya familias tiene que haber proyectos de vida, y para que haya proyectos de vida la gente tiene que tener un trabajo digno y una vivienda digna. Este tiene que ser el objetivo, el gran objetivo por el que Europa debe trabajar y luchar. Por eso la importancia de los fondos *NextGeneration*, para aprovechar estos momentos en los que se están jugando tantas cosas.

Hace un año, Luís Simões, un importante empresario portugués del mundo de la logística, me dijo: "Guillermo, nunca como ahora tenemos la oportunidad de ser grandes porque todo se puede comprar en el mundo y todo se puede vender, solo depende de la logística". Y por eso son tan importantes las comunicaciones, nuestro tren. El hecho de que Extremadura vaya a tener el año que viene un tren decente, tanto para mercancías como para pasajeros, que nos vaya a conectar con todos los puertos de la Península Ibérica, ofrece un enorme valor a nuestro suelo industrial.

Extremadura va a tener todos los recursos por los que se están apostando ahora: tren, sol, agua, territorio, viviendas a precio razonable, la formación profesional por la que tanto estamos apostando —porque las empresas en Europa lo que están buscando son soldadores, electricistas, fontaneros, además de los ingenieros, que son muy importantes—. Durante los últimos veinte años, Europa, España, renunciaron a la soberanía industrial y eso lo estamos pagando muy caro, es decir, permitimos que todo lo relacionado con la producción industrial de servicios esenciales se fuera al sudeste asiático a sabiendas de que allí era más barato porque la gente trabajaba sin derechos, pero lo hicimos y lo hemos pagado.

Por eso, cuando llegó la pandemia no había Equipos de Protección Individual (EPIs), ni guantes, ni batas, ni mascarillas. ¿Sabéis por qué no las había? Porque las empresas que los producían estaban cerradas porque los trabajadores estaban en sus casas, y el poco material que había en el mercado lo estaban utilizado ellos. Europa, en un momento dado, hizo una cesión inconcebible de soberanía industrial en beneficio de otros lugares del mundo. Eso no puede volver a ocurrir. Y eso es lo que ahora se está retomando.

El inmenso debate que hay ahora mismo sobre todo lo que conlleva y representa el coche eléctrico no es solo un debate relacionado con el cambio climático, es un debate para que Europa recupere su conciencia de soberanía, también en el ámbito industrial, que vuelva a ser consciente de que es un espacio público compartido que tiene que ver con la revolución industrial del siglo XXI, donde no podemos ceder nada a los demás. A mi juicio, esto es lo que hay detrás de la situación actual de la Unión Europea.

En mi opinión, tanto las situaciones vividas con el Brexit como con el procés en Cataluña fueron pruebas muy duras porque en muy poco tiempo tuvimos que luchar, de forma simultánea, con realidades, y la respuesta a esto la tiene que dar la política y la tienen que dar la ciudadanía. Pero la política con mayúsculas, no la política de las tonterías, sino la política de saber muy bien qué es lo que queremos hacer, cómo lo queremos hacer y a dónde queremos llegar. Y además buscando muchos compañeros de viaje que compartan con nosotros, si no al cien por cien, sí un ochenta por ciento de un proyecto de Europa, de un proyecto de país. Esto es lo que viene diciendo Alejandro Cercas desde hace muchos años: "lo que nos falta es ser capaces de sentarnos a compartir cosas con los que no piensan con nosotros al cien por cien". Y eso que Europa lo ha sabido hacer porque tenía vocación.

Más que nunca, ahora es el momento idóneo de ser capaces de explotar la opción de salir al encuentro porque para la Europa del 4.0 viene la fase más importante, la fase de ser capaces de ocupar el espacio que nos toca en el mundo, con el protagonismo que nos corresponde. Y eso, aplicado a nuestra tierra,

mucho más. Nunca imaginé que fuéramos a estar presentes en tantos proyectos de forma simultánea que tienen que ver con el futuro, con las oportunidades y con los cambios.

Muchas personas se sorprenden cuando digo que este será el último período en el que Extremadura sea región objetivo de convergencia, pero lo digo absolutamente convencido. Si todo va como yo sueño y por lo que trabajamos, Extremadura va a dar un salto cualitativo muy importante porque nos vamos a situar a la vanguardia de muchos aspectos, entre ellos, la digitalización y la revolución verde.

Extremadura, que llegó ciento cincuenta años tarde a la Revolución Industrial; esta tierra, en la que alguien decidió por nosotros hace sesenta años que las industrias se instalaran en el norte con mano de obra del sur y que vació esta tierra; vació muchos pueblos de Extremadura, entre ellos Ibahernando, esa misma tierra hoy está viendo que los tres primeros proyectos que tienen que ver con la nueva reindustrialización de España se van a llevar a cabo aquí. Somos la primera región con un proyecto definido que abarca toda la cadena de valor del ciclo de baterías: desde la extracción del litio a la fabricación de cátodos y a la fabricación de celdas de baterías.

Somos la única región que tiene un proyecto de fabricación de semiconductores que incluirá la producción de diamantes sintéticos en Trujillo. Somos la primera región que ha tomado la decisión de dejar de depender de Malasia para tener guantes y estamos apostando por una importante empresa española para producir los guantes de nitrilo aquí. Es decir, quién nos iba a decir que lo que hace ciento cincuenta años fue una condena ahora es una verdadera oportunidad, que es llegar en las mismas o en mejores condiciones que las demás regiones.

Cuando el lunes pasado asistí en el Palacio de la Moncloa a la presentación de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), esos proyectos tractores especialmente apoyados por los fondos europeos, me sentí especialmente orgulloso cuando asistí a la presentación del PERTE del vehículo eléctrico conectado. ¿Por qué? Porque Extremadura fue la única comunidad autónoma que estaba presente y yo el único presidente autonómico que estaba presente. ¿Sabéis de quién me acordé? De los paisanos que hace sesenta años salieron de sus pueblos con la maletita debajo del brazo camino del norte, donde alguien decidió que estuvieran las fábricas con la mano de obra del sur. Eso se terminó, se terminó para siempre. Y eso nos lo ha dado Europa. Porque hoy podemos competir con las mismas oportunidades que los demás, porque tenemos carreteras, porque tenemos colegios, porque tenemos hospitales, porque tenemos infraestructuras, porque tenemos conciencia crítica y sobre todo y lo más importante porque tenemos autoestima, porque sabemos que esta oportunidad no la vamos a desaprovechar. Os lo puedo asegurar. Y en

esa nueva situación, en esa nueva realidad sigamos apostando por una Europa que tiene pendiente una asignatura que es la defensa y seguridad. Se lo he oído decir a Felipe González alguna vez. No dejó de ser significativo que la primera política que Europa puso en común fue la política agraria y nos olvidamos de la política de defensa y de la política de seguridad, que probablemente hubiera sido muy importante que en aquellos momentos la hubiéramos tenido también en cuenta.

La evolución de la Unión Europea, la capacidad que hemos tenido de darle importancia al Parlamento Europeo, los que hemos tenido la suerte de vivir la transformación de lo que significaban y representaban las codecisiones, de cómo poco a poco iba creciendo la voz de las organizaciones en el Comité de las Regiones y en las organizaciones regionales como el Consejo Económico y Social de la Unión Europea, cómo toda esa estructura iba adaptándose a la de los recursos necesarios para ser conscientes de que lo que vayamos a ser en el futuro va a depender en gran medida de lo que seamos juntos con Europa y de lo que seamos juntos ayudando a Europa.

Solo nos falta una cosa: ser conscientes de que Europa también nos necesita. No sé si esto lo tenemos claro. No sé si tenemos muy claro que hay una parte de la construcción europea que necesita mucho del sur, porque el sur es quien une Europa con África; porque el sur es quien une a Europa con América Latina; porque el sur es quien une a Europa con una parte de la historia y de las civilizaciones que aquí hemos vivido.

En el despacho tengo unos regalos protocolarios que entregamos a las visitas. Se trata de unas figuras de terracota muy parecidas a las que hay en el Museo de Arte Romano. Hace un tiempo me reuní con el presidente de Huawei y le entregué una figura pequeñita del árbol de la vida, que él ya había visto en grande el día anterior en el Museo de Arte Romano. Entonces me dijo: "me gusta mucho su pueblo, presidente, porque ustedes también tienen historia". Esa es la clave, sin ella no podemos entender lo que Europa y lo que España en Europa representamos. Tenemos historia, o mejor dicho, no tenemos historia, somos la historia. Somos una parte muy importante de la historia. Por eso yo siempre digo, de manera anecdótica, si bien cada vez estoy más convencido, que a los políticos en España, antes de acceder a los cargos, nos deberían de hacer un examen de historia. Si lo aprobamos, adelante, y si no, a casa, porque los pueblos que no saben de dónde vienen acaban no sabiendo muy bien adónde van y no sabemos muy bien lo que nos pasó cuando no estábamos en Europa. Por eso defendamos lo que Europa representa, lo que Europa significa y lo que para nosotros, para nuestro futuro y sobre todo para las generaciones de nuestros hijos y para la de nuestros nietos representa. Muchas gracias. Encantado de haber podido compartir este tiempo.

FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE

SEDE PRINCIPAL
Real Monasterio de Yuste, s/n
10430 Cuacos de Yuste (Cáceres)
Extremadura-España
Tel. +34 927 01 40 90

OFICINA EN MÉRIDA
Paseo de Roma, s/n. Módulo E, 2ª planta
06800 Mérida (Badajoz)
Extremadura-España
Tel. +34 924 38 74 01

OFICINA EN BRUSELAS
Office of Extremadura in Brussels
Avenue de Cortenbergh 89, 2nd Floor
B-1000 Brussels Belgium
Tel. +32 (0) 2 736 59 50

CDIEX
Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura
Universidad de Extremadura
Edificio Juan Remón Camacho
(Antiguo Rectorado – Edif. Spin-Off)
Avda. Elvas, s/n. 06071 Badajoz
Extremadura-España
Teléfono: +34 924 27 23 22

PEDIDOS Y SUSCRIPCIONES
Real Monasterio de Yuste
10430 Cuacos de Yuste (Cáceres)
libros@fundacionyuste.org

FUNDACIÓN YUSTE
ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA

www.fundacionyuste.org

JUNTA DE EXTREMADURA

Conferencia sobre el Futuro de Europa

www.pliegosdeyuste.eu

CEXME CONSEJO EXTREMEÑO del MOVIMIENTO EUROPEO

Interreg España - Portugal

GABINETE DE INICIATIVAS TRANSFRONTERIZAS
JUNTA DE EXTREMADURA

DIPUTACIÓN DE CÁCERES

DIPUTACIÓN DE BADAJOZ