



## EUROPA: CONSTRUIR EL FUTURO O VOLVER AL PASADO



[WWW.MPDL.ORG](http://WWW.MPDL.ORG)



**Tiempo de Paz** es una publicación monográfica de análisis e investigación publicada por el **Movimiento por la Paz**



La revista tiene una periodicidad **trimestral**. En la primavera de 2011 se publicó su número 100.

Trata temas relacionados con cooperación, desarrollo y **conflictos internacionales**, entre otros, abordados por reconocidos **especialistas** en la materia.



**¡Suscríbete ya!**

[www.revistatiempodepaz.org](http://www.revistatiempodepaz.org)  
[www.mpdl.org](http://www.mpdl.org) · [mpdl@mpdl.org](mailto:mpdl@mpdl.org)

# ÍNDICE

Editorial

## I. EUROPA: CONSTRUIR EL FUTURO O VOLVER AL PASADO

Coordinador Enrique Barón

Presentación	8
Enrique Barón	
Factores que están condicionando el Futuro de Europa	10
Francisco Aldecoa	
El reforzamiento de la democracia y la culminación de la federación europea: la oportunidad de la presidencia española del Consejo de la UE	26
Domenec Ruiz Devesa y Alejandro Peinado	
Hacia un ¿nuevo? Pacto Europeo de Migración y Asilo	38
Anna Terrón	
La Unión Económica y Monetaria: salto presupuestario	50
Jonás Fernández	
La UE como factor de paz y su papel en el futuro del continente	60
Benedikta von Seherr-Thoss	
Sobre el futuro de la Seguridad y la Cooperación en Europa	68
Enrique Gomáriz	
Alemania y su política europea	80
Ernst Stetter	
¿Es reversible el Brexit?	88
Stephen Kipsey Hughes	
La UE y el soft power: cultura, estilo de vida y un sistema basado en valores	100
Mónica Baldi	
Un nuevo orden de la energía emerge en el Viejo Continente	110
Antxon Olabe	
Los fondos NextGeneration: Un pasaporte para la transformación	118
Cristina Gallach	
Sanidad 2023: un Sistema Inadaptado a los Tiempos	126
Rafael Bengoa	
La pobreza en Europa: retos y abordajes	134
Carlos Susias y Equipo EAPN-Es	

Soberanía digital europea y fondos de recuperación: el reto de 2023 Ana Caballero	142
El sur global, américa latina y el futuro de Europa Héctor Casanueva	150

## II. NECROLÓGICA

Carmelo Angulo, por Manuel Guedán 164

## II. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ 166

Tiempo de Paz no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Cultura y Deporte.

**fundiPAX**

FUNDACIÓN FUNDIPAX-INICIATIVAS PARA LA PAZ



Foto portada:  
Fuente:  
<https://www.shutterstock.com/es/image-photo/shadows-group-people-walking-on-sunny-637334851>

## EDITORIAL

En las últimas décadas, la crisis constitucional europea (con el fracaso de la constitución de 2004), la crisis financiera posterior, el Brexit, la pandemia del Covid 19 o la guerra de Ucrania han hecho que la Unión Europea y el mundo se enfrenten a una situación desconocida de polícrisis y de consiguientes incertidumbres. En esta situación la Unión Europea es un proyecto en construcción que, además, debe responder a recientes derivadas de la inflación, la crisis climática, los cambios en la geopolítica internacional y otros fenómenos.

Es un momento de crisis y de transición este primer cuarto del siglo XXI, tanto desde la perspectiva internacional como europea. Aunque hay que matizar que fenómenos como los señalados no han sido negativos para la integración, pues han llevado a hacer de la necesidad virtud, siendo factores más cohesivos que divisivos. Incluso el Brexit no ha sido negativo.

En todo caso este cúmulo de circunstancias plantea la cuestión de si deben ser afrontadas con más o con menos Europa. Esta revista y el conjunto de los autores que aquí escriben consideran que la respuesta a los principales retos económicos, políticos y sociales actuales pasan por que la Unión Europea se fortalezca como un instrumento útil para el progreso de los pueblos de Europa.

Enrique Barón, Antigo Ministro y Antigo Presidente del Parlamento europeo ha coordinado la confección de este número que creemos que pone sobre el tapete no todas, pues eso sería imposible, pero sí la mayor parte de las cuestiones que se plantean para el futuro de Europa. Y ello es particularmente interesante cuando España se prepara para asumir la presidencia de la Unión Europea en el próximo mes de julio.

Muchas ponencias traslucen el deseo de ir hacia la soberanía europea, y en verdad, lo que ponen de relieve es la necesidad de no depender de terceros en cuestiones esenciales, tales como la seguridad, la energía o los alimentos, lo que nos hace vulnerables. Ese deseo de independencia de terceros ha surgido ante algunas debilidades en la pandemia o en la guerra de Ucrania, que no fueron previstas suficientemente en el pasado. Pero más vale tarde que nunca. Además, la construcción europea supone integrar a muchos Estados por lo que es una obra lenta y progresiva, que no tiene parangón en otras regiones, lo que evidencia la dificultad del reto.

El futuro de Europa está abierto y este número pone de relieve elementos que deben presidir tanto la reflexión como la acción. El profesor Francisco Aldecoa, catedrático de la UCM y Presidente del Movimiento europeo, antiguo director de Tiempo de Paz, hace una amplia e interesante reflexión sobre los factores que condicionan el futuro de Europa y sobre las perspectivas de este nuevo ciclo político. Nos muestra los avances que han venido de la mano de la pandemia -como mancomunar la deuda pública europea, o la compra de material sanitario- que evidencian lo que califica de solidaridad federal. Así mismo, analiza las negociaciones de la conferencia, las propuestas de reforma de los tratados, o las consecuencias de la agresión rusa en la construcción europea.

### Revista trimestral.

**Editora:** Francisca Sauquillo. **Director:** Carlos Fernández Liesa. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea.

**Consejo de Redacción:** Cristina Álvarez Merino, Vicente Baeza, Carlos Batallas, Henar Corbí, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Marta Iglesias, Tshimpanga Matala, Emilio Menéndez del Valle, Ana M<sup>o</sup> Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Enrique Sánchez, Jaume Segura, José Angel Sotillo, Anna Terrón y Rafael Tuñón.

**Colaboradores:** Francisco Aldecoa, Celestino del Arenal, Mariano Calle, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Angeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha Rubí, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmases, Félix Sautié, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldívar.

**Editor:** Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org.

**Composición, fotomecánica e impresión:** Nocba Creative.  
**Depósito Legal:** M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926

El eurodiputado español Domènec Ruiz Devesa y Alejandro Peinado, del Parlamento Europeo, reflexionan sobre el papel que puede desempeñar la presidencia española de la UE en 2023 como momento en el que se pueden dar pasos federalizantes como serían avances en áreas como la unión sanitaria, financiera, energética, migratoria, social y de defensa. Avanzar en la senda federalista europea supone dar amplios pasos en estas materias, muchas de los cuales son objeto de posteriores análisis más detallados en este mismo número.

Algunas políticas que debieran avanzarse son objeto de excelentes análisis precisos. En materia migratoria, Anna Terrón, Directora de FIIAP, analiza el desarrollo de la Agenda de Tampere, tanto en sus logros como en sus escollos y muestra la necesidad de reorientar la situación en temas como el asilo, donde la transposición de reglamentos y directivas sigue produciendo tantos subsistemas como Estados miembros tiene la Unión, habiendo tantas distintas velocidades en migraciones como políticas nacionales. De tal modo que la libre circulación no ha sido una fuerza motriz suficiente como para impulsar el Espacio de libertad, seguridad y justicia, en un ambiente tóxico sobre las cuestiones migratorias en el que España debería potenciar un nuevo impulso hacia un nuevo pacto migratorio.

Del mismo modo el eurodiputado Jonás Fernández aboga por la necesidad de un salto trascendental en la Unión Económica y monetaria, en un momento clave en la evolución de la misma, tomando como palanca de impulso los planes Next Generation -para que no sean únicamente algo transitorio, e impulsando la Unión fiscal, que recuerda hizo fracasar la respuesta a la crisis financiera de 2008.

Otro elemento a considerar es la potenciación de la Unión Europea como actor global y factor de paz, que analiza Benedikta von Seher-Thoss, directora general de política común de seguridad y defensa de la Unión Europea, que considera que hay que reforzar esta dimensión y cumplir la brújula estratégica, junto a otras que fortalezcan la seguridad y la defensa europeas frente a las viejas y las nuevas amenazas, del mismo modo que posibiliten que la UE sigan defendiendo valores y principios universales en un mundo cada vez más inestable, así como las reglas del orden internacional.

En un plano similar, Enrique Gomáriz, asimismo antiguo director de Tiempo de Paz, aborda la cuestión del lugar de la OSCE en el diseño post-guerra de Ucrania. En su opinión el "reto estratégico consiste en mejorar de forma consistente la capacidad de defensa disuasoria de la Unión Europea, sin dejar de ser un poder normativo, que impulsa la paz y la seguridad del continente y el resto del mundo, evitando incorporar a la Unión Europea a la carrera hegemónica protagonizada por las otras potencias militares", por lo que resulta "indispensable recuperar el debate sobre un sistema paneuropeo de paz y seguridad".

Este loable deseo no aparece sin embargo en la propuesta que hizo el presidente alemán, Scholz, que en respuesta al presidente Macron hizo en un discurso en la Universidad de Praga, analizado por Ernst Stetter, antiguo secretario general de la Fundación europea de estudios presupuestarios. El presidente alemán considera que es necesario reforzar la soberanía europea para hacer frente a las exigencias del siglo XXI, lo que debe hacerse mediante el impulso a una Europa geopolítica que incluya a los

Balcanes, a Ucrania, Moldavia y Georgia, así como otras líneas de acción. Esta visión de Europa ante un cambio de época que se refleja en el ataque a Ucrania no cuenta, sin embargo, con el consenso europeo ni, por el momento con el respaldo del eje franco-alemán, que fue el poderoso motor europeo en el pasado.

En este número Stephen Hughes, antiguo miembro del Parlamento Europeo, plantea la posibilidad de reversión del Brexit, aunque la ve lejana y que sólo podría producirse si concurre el deseo de la población británica, un gobierno que la busque y la aceptación por los Estados miembros. Según su opinión, esto sólo puede significar una cuestión de tiempo para que se alcance.

Asimismo, Mónica Baldi, vicepresidenta de la asociación de antiguos diputados del Parlamento Europeo y vicepresidenta de Ars Pace, analiza el cada vez más relevante papel estratégico de la diplomacia cultural

Por su parte Antxon Olabe, economista ambiental, analiza cómo ha colapsado el modelo energético basado en gran parte en la dependencia de Rusia, y cómo se está construyendo un nuevo sistema que busca avanzar hacia la autosuficiencia energética, asegurando los suministros. En esta transición energética. Indica, el papel de España puede ser relevante en la capitalización tecnológica e industrial asociada a ella. Porque, señala también, la UE debe continuar liderando la acción climática mundial como ha hecho hasta ahora.

Cristina Gallach, Comisionada especial para la Alianza por la Nueva economía de la Lengua, que dirige un Perte creado para potenciar el español y las lenguas cooficiales como factor de crecimiento económico y de competitividad internacional en aras de la inteligencia artificial, la ciencia, la educación y la cultura. Explica cómo van a distribuirse los Fondos Next Generation de cara a ese necesario desarrollo en especial del mundo de la tecnología punta y de la energía verde

La necesidad de la actualización de la reforma sanitaria que aborda Rafael Bengoa, ex director de sistemas de salud de la OMS, pone de relieve que España tiene un problema especial con la longevidad, al que no se le ha dado respuesta suficiente desde el ámbito político, y sobre el que habría que dar un giro importante.

Del mismo modo Carlos Susias y el Equipo EAPN-Es, aborda la necesidad de mayores políticas redistributivas y de justicia social para hacer frente a la pobreza y la exclusión social, que no son precisamente cuestiones marginales en Europa, sino altas y constantes, lo que indica causas estructurales.

Otras políticas que la presidencia española debería tener en especial consideración son la digital, que analiza Ana Caballero, Vicepresidenta de la Asociación europea para la transición digital, nos muestra la necesidad de conseguir la soberanía digital para Europa, bajo los valores y principios elegidos. Y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia debe servir para ello.

El profesor Héctor Casanueva, Vicepresidente del Foro Académico AIC-UE, reflexiona cómo deben cambiar las relaciones estratégico-políticas de la UE con los países, tan

diferentes entre sí, del Sur Global. La estrategia de alianzas requiere compartir intereses con países con los que tiene especial relación, entre ellos, muchos del Sur Global.

En definitiva, estamos ante un número repleto de interesantes análisis abiertos que permiten ver los desafíos más importantes y difíciles de la Europa del siglo XXI, en unas páginas llenas de sugerencias para la historia que se irá escribiendo durante los próximos años.



## PRESENTACIÓN

### ENRIQUE BARÓN

Coordinador

El presente número de *Tiempo de paz* sobre Europa se publica en vísperas de la Presidencia española del Consejo de la UE, que se desarrollará en el segundo semestre de 2023, coincidiendo al final con la celebración de elecciones legislativas. Más que un inconveniente, abre la posibilidad de tratar temas comunes y entrelazados en todos los campos, cuando más de la mitad de nuestras decisiones de política económica, social e internacional se toman con nuestros socios en sede comunitaria. Las cumbres europeas han pasado a formar parte de nuestra vida política nacional. La parálisis de la vida cotidiana durante la pandemia nos mostró con su activo calendario de cumbres europeas y conferencias de presidentes autonómicos una realidad que permite hablar de “videofederalismo”.

Además, la Presidencia española abre el año electoral 2024 europeo en el que el debate sobre su futuro será el tema central, tras la Conferencia sobre el futuro de Europa y los avances de la Comisión Von der Leyen.

Pero sobre todo, la escena está dominada por la guerra de Ucrania, consecuencia de su invasión por Rusia. Agresión que plantea con crudeza el dilema existencial para el futuro del continente entre fortalecer la Unión Europea frente a una Rusia que Putin concibe como un nuevo Sacro Imperio ortodoxo que pretende volver regir el continente en términos clásicos de hegemonía política y militar.

Por eso hemos titulado el presente número: “Construir el futuro o volver al pasado”. De hecho, no es ni pretende anticipar el programa de la Presidencia española del Consejo. El Presidente del Gobierno lo presentará al asumir tal responsabilidad. No obstante, su

activa agenda viajera de preparación permite intuir que sus grandes ejes se centrarán en fortalecer la autonomía estratégica, la gobernanza económica incluida la reforma energética así como el pacto de inmigración y asilo. En el trasfondo, canalizar y fortalecer la construcción democrática de la UE en su hora de la verdad, las elecciones y el paso decisivo en el proceso constituyente abierto de la construcción europea para transformar los debates de la Conferencia en un paso decisivo de la UE como la Federación Europea propuesta en la Declaración Schuman.

Para información del lector, la institución de la Presidencia rotatoria del Consejo requiere una explicación. No se preveía en la inicial Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) en 1951. La institución que representaba a los Gobiernos era el Consejo de Ministros, ejecutivo y legislativo. A medida que fue consolidándose la construcción europea aumentó el interés de los Jefes de Gobierno (y en el caso francés, de Estado) de reunirse periódicamente. Giscard d’Estaing y Helmut Schmidt dieron el paso de crear el Consejo Europeo como institución consultiva en 1974, y se convirtió en Institución en el Tratado de Lisboa en 2009. Su Presidente se elige por 2 años y medio renovables y actualmente es el belga Charles Michel.

En su seno se han introducido las presidencias semestrales, que tienen un valor de permitir desarrollar protagonismo a los Estados y también una dimensión pedagógica de asociar con protagonismo a la ciudadanía. La actual presidencia es la sueca. Funcionan por tríos: el siguiente es España, Bélgica y Hungría. Un contraste significativo en período electoral: los dos primeros gobiernos en línea claramente europeísta mientras que el húngaro tiene una concepción diferente basada en una tradicional alianza de Estados y en su relación con Rusia.

En esencia, tienen el valor de acercar la construcción europea a la ciudadanía de cada Estado miembro, dando protagonismo a sus gobiernos estatales, autonómicos o locales y fomentando el debate. A menudo se subestima en los medios y círculos de enterados la lluvia fina que acompaña la acción cotidiana europea. Prueba de ello es que la mayor parte de la ciudadanía acepta, vive y piensa en euros, valor que organiza cotidianamente la vida social, - para la juventud es la única moneda que han conocido - en la pandemia ha convertido a la vacuna como una prioridad con la salud como un bien público. Ahora, el tornado que representa la invasión de Ucrania nos fuerza a dar pasos decisivos al frente.

Los artículos que componen el número son fruto del generoso esfuerzo de reflexión de un grupo de ciudadanas y ciudadanos europeos que no los han escrito sólo como expertos con una pretendida frialdad de analistas. Unen la pasión y la razón para seguir avanzando en nuestra común causa histórica. Como lección para euroescépticos es ilustrativa la pasión contenida de Stephen Hugues sobre el Brexit.

Con la UE hemos cambiado la historia del Continente, ahora que nos enfrentamos a la amenaza de retornar al pasado por la fuerza su trabajo adquiere especial valor.



## FACTORES QUE ESTÁN CONDICIONANDO EL FUTURO DE EUROPA

### FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

*Catedrático de Relaciones Internacionales en la UCM Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*

#### RESUMEN

Para poder analizar el nuevo ciclo político europeo debemos tener en cuenta varios acontecimientos: la Conferencia sobre el futuro de Europa; los límites de la COFOE; la propuesta del Parlamento Europeo de reforma de los tratados; el jarro de agua fría del Consejo en junio de 2022; y la incidencia de la guerra de agresión de Rusia en el futuro de Europa. Todo ello va a tener relevancia en la V Presidencia Española, en particular ante la reforma de los tratados.

**Palabras clave:** Conferencia sobre el Futuro de Europa, reforma de los tratados, guerra de Ucrania, V Presidencia española

#### ABSTRACT

In order to analyze the new European political cycle; we must take into account several events: the Conference on the future of Europe; the limits of the COFOE; the proposal of the European Parliament to reform the treaties; the jug of cold water from the Council in June 2022; and the incidence of Russia's war of aggression on the future of Europe. All this will be relevant in the V Spanish Presidency, particularly in view of the reform of the treaties.

**Keywords:** Conference on the Future of Europe, treaty reform, Ukrainian war, V Spanish Presidency

## 1. INTRODUCCIÓN

Para poder reflexionar sobre el futuro de Europa hay que tener en cuenta los cambios que se están produciendo en el presente y que van a condicionar el futuro. Siete son los elementos que entendemos están condicionando el desarrollo del futuro de Europa. En primer lugar, y para ello, abordaré el análisis del nuevo ciclo político europeo que comienza, a mi juicio, como consecuencia de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019; en segundo lugar, el porqué y el para qué de la convocatoria de la CoFoE; en tercer lugar, los límites de la misma; en cuarto lugar, las propuestas del Parlamento Europeo sobre la Convención de 4 de mayo y 9 de junio; en quinto lugar, el jarro de agua fría del Consejo Europeo del mes de junio de 2022; en sexto, la incidencia de la guerra de agresión de Rusia sobre el futuro de Europa y, en séptimo lugar, la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea y su posible incidencia en el futuro.

Teniendo en cuenta que la Presidencia checa no ha abordado el tema pendiente de la reforma de los Tratados de la Unión y que la presidencia sueca no lo va a abordar, le corresponderá a la presidencia española abordar los elementos fundamentales de lo que tiene que ser la posible respuesta a la propuesta de reforma de los Tratados del Parlamento Europeo (PE). Soy consciente de las dificultades que existen para poder hacer frente a esta nueva situación, teniendo en cuenta que, si bien en el PE, hay una gran mayoría de diputados y de grupos políticos favorables a la Convención, existe un número de estados que, de momento se oponen y otros dudan, respecto a la oportunidad de plantearlo ya. Por ello a la Presidencia española le corresponde hacer frente a esta responsabilidad.

## 2. EL NUEVO CICLO POLÍTICO: 2019-2023, EL REFUERZO DE LA LEGITIMIDAD DE ORIGEN Y DE EJERCICIO

Entendemos por "ciclo político" el periodo de tiempo que está unido por unas características similares, especialmente, entre unas elecciones y las siguientes, como consecuencia de las mismas y también de la percepción de los ciudadanos de los resultados, del contexto político en el que se origina, del proceso político que desencadena y, por ello, que lo diferencia de forma importante del periodo anterior.

*En este sentido, nos estamos refiriendo al proceso político que se origina como consecuencia de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, que van a significar un aumento importante de la legitimidad democrática, así como una cierta realineación de los partidos políticos y, sobre todo, de la cohesión entre los mismos. Las principales fuerzas políticas, que constituyen más del 60% de los electores, apostaron de forma clara por un acuerdo entre las mismas, lo que tendrá como guía general de su actuación la profundización del modelo político europeo. Asimismo, este nuevo ciclo se caracteriza por la pérdida de peso político de las fuerzas euroescépticas pertenecientes a la extrema derecha.*

El nuevo ciclo político en la Unión Europea comenzó, por tanto, con las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019, donde se incrementó considerablemente la parti-

cipación electoral, especialmente como resultado del voto joven, superando, en muchos casos la participación de algunos estados miembros en sus respectivas elecciones nacionales y alterando la tendencia dominante de participación decreciente que se venía observando desde hace treinta años.

Al mismo tiempo, los resultados de estas elecciones fueron clarificadores, mostrando un apoyo de la ciudadanía a las cuatro fuerzas más europeístas en el Parlamento Europeo, como son el Partido Popular Europeo, el Partido de Socialistas y Demócratas; Renew Europe y los Verdes -este orden es en relación con el número de parlamentarios y no de su tendencia federalista, que es prácticamente la inversa- los cuales suponen más del 60% del Parlamento Europeo. Esto ha permitido la toma de decisiones por una amplia mayoría, como es el caso de la elección de la Comisión von der Leyen y de la nueva presidenta del Parlamento europeo, Roberta Metsola, en enero de 2022; en ambos casos por encima del 60%.

Asimismo, en este nuevo ciclo político, los retos a los que se ha enfrentado la Unión Europea han llevado a considerables avances federales. El caso más claro ha sido la lucha contra la pandemia del Covid-19 que ha supuesto la mancomunación de la deuda pública europea, mediante el Plan de Recuperación y el Fondo de Nuevas Generaciones de la Unión Europea, aprobado el 21 de julio del 2020; así como, la compra y venta conjunta de material sanitario y la Estrategia Europea de Vacunación del 25 de diciembre de 2020, que ha permitido que el 90% de la población europea haya recibido dos o tres dosis de la vacuna; y la creación y aplicación del Certificado Digital Covid-19 Europeo, el 19 de mayo de 2021, para recuperar la movilidad entre los Estados Miembros.

Por tanto, la respuesta que durante el año 2020 ha tenido la Unión Europea frente a la Covid-19 ha sido sorprendente, inesperada y, claramente, la expresión de la solidaridad federal. Todo ello está teniendo un efecto posiblemente determinante para el desarrollo de la presente legislatura, tanto desde el punto de vista sanitario como, especialmente, económico, social y político. Concretamente, los cuatro condicionantes que van a posibilitar el desarrollo de 2021 y que determinarán el alcance de la CoFoE son:

En primer lugar, *el Recovery Plan y el Fondo de Nuevas Generaciones*, que constituyen la más clara expresión de solidaridad federal en cuanto en tanto el reparto de los fondos se realizará en función de las necesidades y no con base en una lógica intergubernamental. Al adoptar las tres instituciones la decisión, indudablemente federal, de un endeudamiento de la UE con un respaldo de los 27 Estados miembros, y del conjunto de la Unión.

En segundo lugar, hay que destacar *la casi duplicación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027* sobre el anterior (2014-2020), dado que se ha pasado de menos del 1% del PIB de los Estados miembros a algo más del 1,8% del PIB. Es decir, que casi se duplica el presupuesto de la Unión Europea para los próximos siete años, 2021-2027, lo cual era absolutamente impensable hace un año. Es difícil encontrar que una institución o un país doble el presupuesto de un año para otro, y más aún cuando se hace para un periodo de siete años y, por tanto, no es solo un incremento coyuntural.

En tercer lugar, *las decisiones unitarias en torno a la compra y distribución de material sanitario y la aplicación de la vacuna se hacen al mismo tiempo en los 27 Estados miembros.*

La Comisión Europea no tiene competencias para ello, pero los países se las han dado y así seguirá siendo a lo largo del presente año, donde ha mejorado de forma sustantiva la confianza entre las instituciones. Gracias a ello, se vislumbra ya el control de la pandemia en la UE si no hay rebrotes en poco más de dos meses en pleno verano.

Por último, hay que resaltar la importancia de *la decisión adoptada en el mes de mayo de 2021 sobre el Certificado Digital Covid-19 Europeo*, que tuvo aplicación desde el 1 de julio y que facilitó la recuperación de la libre circulación de los ciudadanos europeos, la cual ha estado restringida durante año y medio como consecuencia de la pandemia. Esta decisión se ha tomado a través del procedimiento legislativo de urgencia, adaptándose en un tiempo récord, en algo menos de dos meses, bajo la batuta del presidente de la Comisión de Derechos Fundamentales, Juan Fernando López Aguilar.

Estas cuatro medidas, entre otras, que podríamos decir que configuran una federalización silenciosa, continuaron a lo largo del año 2022 y, por lo tanto, condicionaron el desarrollo del mismo en la Unión Europea; especialmente, como consecuencia de las medidas adoptadas para hacer frente a la agresión rusa a Ucrania.

El contexto político que facilita el nuevo ciclo político está favorecido por un factor interno: el abandono del Reino Unido de la UE, que se da definitivamente el 31 de enero de 2020. Con el Reino Unido dentro hubiese sido imposible aprobar el Plan de Recuperación y otras medidas como la convocatoria de la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa; y por un factor internacional, que es la presidencia de Donald Trump en EE.UU., que se convierte en el federador externo al debilitar la relación transatlántica y, con ello, impulsar la autonomía estratégica de la UE. Sin embargo, con la nueva presidencia de Joe Biden en Estados Unidos la situación se iría normalizando progresivamente a partir de 2021.

A los cuatro años de las elecciones de 2019, podemos decir que la legitimidad de origen reseñada anteriormente, debido a la creciente participación electoral, se está transformando también en legitimidad de ejercicio, ya que la Comisión von der Leyen está consiguiendo hacer frente a los importantes desafíos que se ha encontrado en esta novena legislatura: tanto las consecuencias económicas, sociales y sanitarias de la pandemia, como actualmente la guerra de agresión en Ucrania y otros muchos retos a los que la UE ha tenido que enfrentarse en estos tres años.

## 1. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La Conferencia sobre el Futuro de Europa hunde sus raíces en la propuesta del renovado presidente francés, Emmanuel Macron, de celebrar un diálogo con los ciudadanos en materia climática. En este sentido, la nueva presidenta de la Comisión Europea, el 17 de junio de 2021, recogió esta iniciativa impulsada también por la sociedad civil europea y los partidos políticos europeos de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa que se caracterizase "por una participación de los ciudadanos, con principal participación de los jóvenes, y la sociedad civil en pie de igualdad con las instituciones europeas y nacionales" quedando ésta "abierta a la reforma de los tratados".



Esta Conferencia sobre el Futuro de Europa tenía prevista su inauguración el 9 de mayo de 2020 en Dubrovnik, Croacia. Sin embargo, la pandemia del Covid-19 y, sobre todo, la imposibilidad de los representantes de las instituciones de alcanzar un acuerdo sobre su composición y sus objetivos y limitaciones, llevaron a un retraso de casi un año. Especialmente al no aceptar a Guy Verhofstadt, eurodiputado, por parte de las otras dos instituciones, como presidente de la CoFoE.

Así, el 10 de marzo de 2021 se logró el desbloqueo de las negociaciones entre las tres instituciones, gracias a la propuesta de la Presidencia Portuguesa de establecer una copresidencia o un board donde estuviesen las tres instituciones. De tal manera que ese mismo día se firmó la Declaración Interinstitucional que convocaba la CoFoE mediante la firma de los Presidentes de las tres instituciones europeas (Parlamento Europeo (David Sassoli) Comisión Europea (Ursula von der Leyen) y Consejo de la UE (Antonio Costas) el 10 de marzo de 2021.

La formalización del alcance y el contenido de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se produjo a través de la citada convocatoria del 10 de marzo y de las normas de procedimiento del 26 de mayo, modificadas posteriormente tras la celebración del primer plenario. En esta Declaración Interinstitucional se establecen los objetivos, la estructura, el alcance y el calendario que analizaremos posteriormente. Sin embargo, queda sin perfilar si la convocatoria va a ser híbrida o sincrónica, es decir, telemática y/o presencial, y cuál va a ser la composición definitiva de la misma, una cuestión que se ha resuelto en las distintas reuniones del Consejo Ejecutivo de la Conferencia y, concretamente, en la del 26 de mayo donde se establecen las normas de procedimiento de la CoFoE, por cierto, casi tres semanas después de una reunión del Consejo Ejecutivo de la CoFoE el 9 de mayo.

En cuanto al porqué de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, es posible afirmar que hay un consenso común en aceptar la posición del Parlamento Europeo, donde se tiene en cuenta casi doce años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 y veinte después de que se inicie la reflexión en Laeken en 2001, que es el momento adecuado para dar al ciudadano de la Unión y a la sociedad civil una oportunidad de mantener un debate sobre el futuro de Europa a fin de configurar la Unión, en la que queremos convivir. Es decir, colaborar entre la democracia representativa y la participativa para dar un paso más.

Después, y como consecuencia de la pandemia y de las medidas adoptadas para hacer frente a la misma, las razones del porqué se han fortalecido, ya que ahora es más necesario que nunca reforzar el modelo de la Unión Europea que ha sido de facto afianzado ahora. Nuestro modelo jurídico e institucional es insuficiente para hacer frente a los desafíos que nos acechan. Han pasado quince años desde la última CIG y casi veinte desde el inicio de la Convención Europea, y van a pasar, posiblemente, más de dos hasta que estas posibles reformas terminen en un nuevo tratado y aún habrá que esperar más para que éste entre en vigor.

Por último, en cuanto al para qué de la Conferencia, ésta debe servir para poder resolver algunas limitaciones concretas que tiene el actual marco jurídico incluso a nivel constitucional, como puede ser la falta de competencia en migraciones, en la política

social, en el desarrollo de la Unión Bancaria y Fiscal, en la política exterior y de defensa, en la lucha contra el cambio climático... Todos ellos son problemas que asolan a la sociedad internacional, para los que ya no existe una solución unilateral, sino que se trata de riesgos globales que requieren una solución multilateral que la Unión Europea ha de defender y liderar. Con ello, se trata de desarrollar el modelo federal que venimos construyendo en los últimos setenta años. La Conferencia debe proponer en qué consiste esto para dar un paso más en este proyecto.

En cuanto al alcance, parece que la misma puede tener una gran profundidad, ya que se señala como una gran oportunidad para identificar lo que la Unión hace bien y las nuevas medidas que debe llevar a cabo para aumentar su capacidad y hacerla más democrática. Sin embargo, no se concreta si es solo mejorar las políticas comunes ampliando sus competencias o se trata de reformar los Tratados desarrollando nuevas bases jurídicas y transformando los equilibrios institucionales dando un paso en la mejora de la representación de los ciudadanos frente a los Estados.

Cada vez se ve más claro por parte de todos que el alcance debe llevar a una propuesta de reforma de los Tratados, lo que no está claro es hasta dónde y en qué, como, por ejemplo, ya dijo la vicepresidenta Dubravka Šuica en sus declaraciones del 13 de abril de 2020 en el Financial Times. Los movimientos federalistas y el Movimiento Europeo y gran parte de la academia mantenemos que hay que abordar la reforma de los Tratados y más aún después de la crisis de la pandemia, pues sólo así se le puedan otorgar competencias a la Unión Europea en materia, por ejemplo, de salud. La resolución del Parlamento Europeo del 17 de abril de 2020 ya parece que recogía esta idea cuando señalaba "[...] para llevar a cabo una profunda reforma en la Unión Europea haciéndola más eficaz, unida, democrática y resiliente".

Cada vez se ve más claro por parte de todos que el alcance debe llevar a una propuesta de reforma de los Tratados, lo que no está claro es hasta dónde y en qué.

Todo ello llevó a que el 9 de mayo de 2021 diese comienzo la Conferencia sobre el Futuro de Europa con un evento de inauguración en el Parlamento Europeo en Estrasburgo, dando comienzo a los trabajos de la misma. El primer pleno de la Conferencia el 17 de julio de 2021 en esta misma sede fue decepcionante, ya que fue un conjunto de monólogos, entre ellos el mío, citado anteriormente.

## 2. LOS LÍMITES DE LA COFOE

De la composición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, hay que señalar que ha habido una infrarrepresentación de la sociedad civil (solamente ocho miembros oficiales a los que se pueden sumar los 27 representantes de los eventos nacionales, donde me encuentro, y la sociedad civil de cada uno de los EEM) y sobrerrepresentación de los ciudadanos aleatorios (80) y las instituciones europeas y nacionales, Parlamento Europeo (108) Parlamentos nacionales (108) Consejo de la UE (54) Comisión Europea (3 como son Dubranka Šuica, Vera Jourova, Maroš Šefcovič); Comité de las Regiones (30) y Comité Económico y Social (18)), a los que se suman los interlocutores sociales (8).

En cuanto al funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa ésta ha sido todavía más desigual y más alejada de las palabras iniciales de la Presidenta de la Comisión Europea, que hablaba de un “pie de igualdad”. Esto se debe al peso y la iniciativa de los Ciudadanos, a través de las propuestas alcanzadas en los cuatro Paneles Ciudadanos formados cada uno de ellos por 200 ciudadanos elegidos de manera aleatoria, es decir, 800 ciudadanos en total.

A ello se ha sumado el hecho de que los Plenarios y los grupos de trabajo se han basado en el respeto a los cuatro informes presentados por los ciudadanos. De manera que el papel del resto de los “cuatro pilares” de la Conferencia, es decir, instituciones europeas y nacionales, y representantes de los eventos nacionales; ha consistido, únicamente, en completar las propuestas de los Paneles Ciudadanos sin posibilidad de eliminar algunas de ellas o de oponerse a las mismas.

Con ello, la Conferencia sobre el Futuro de Europa se ha alejado aún más de este pie de igualdad, agravando así la desigualdad que ya existía desde el comienzo de la misma, como consecuencia de la composición previamente mencionada. No es admisible, desde ningún punto de vista, que los ciudadanos elegidos aleatoriamente tengan una capacidad de iniciativa casi exclusiva por encima de los representantes de los otros pilares. Se ha perdido una oportunidad para lograr una incorporación equilibrada y útil de este sistema de origen ateniense que comienza a tener influencia en la doctrina académica francesa.

El funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se ha dado especialmente a través de los Paneles ciudadanos que han tenido prácticamente el monopolio de la iniciativa de las propuestas que finalmente se han visto reflejadas en las conclusiones; así como la celebración de siete plenarios, y las propuestas temáticas elaboradas por los nueve Grupos de Trabajo.

**A Paneles ciudadanos.** Gran parte de los esfuerzos de los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se han centrado, especialmente, en los Paneles Ciudadanos compuestos por 800 ciudadanos, supuestamente elegidos mediante un mecanismo aleatorio, de los cuales un tercio eran menores de 25 años.

Estos paneles ciudadanos se han dividido al mismo tiempo, en 200 personas y cuatro paneles temáticos como son: Educación, cultura, juventud, deporte, economía en pro de las personas e impulso digital (Panel 1); Valores y derechos, estado de derecho y democracia europea (Panel 2); Pacto Verde y Salud, (Panel 3); Una unión europea más fuerte en el mundo y migraciones (Panel 4).

*Cada uno de los paneles ha elaborado una serie de conclusiones que han servido de base para los debates del Pleno y de los Grupos de Trabajo.* En este sentido, los ciudadanos han mostrado, en algunos casos, las sugerencias del resto de los pilares de la Conferencia. Tal es así que podemos constatar que en la Declaración final se cita únicamente la fundamentación de las conclusiones en estos cuatro Paneles Ciudadanos, y no en ningún otro.

**B Desarrollo de los Plenos.** Se han celebrado, a lo largo de estos 11 meses de trabajo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, un total de siete plenarios, siendo el último

de ellos el encargado de aprobar las conclusiones del Pleno, previa revista del board de la Conferencia, el 29 y 30 de abril. Bien es cierto que la distribución en el tiempo de estos plenarios ha sido un tanto desigual, celebrándose gran parte de ellos en el presente año, y únicamente habiéndose celebrado entre mayo y diciembre de 2021 dos plenos, ya que el tercero de ellos tuvo que ser pospuesto ante el empeoramiento de la situación sanitaria. Y en los cuatro meses siguientes se celebraron los otros cinco.

Uno de los déficits del proceso ha sido que los plenos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (desde el tercero) han estado impulsados y basados en los acuerdos de los cuatro paneles ciudadanos y sus propuestas, teniendo los ciudadanos elegidos por sorteo la iniciativa casi exclusiva. A ello se le suma que no han querido, al menos de forma sustantiva, reformar o modificar sus propuestas, de manera que el resto de los pilares y los miembros de la Conferencia sobre el Futuro de Europa no han jugado el papel que estaba previsto en la convocatoria, ni en las normas de procedimiento de la CoFoE aprobadas en mayo de 2021 y modificadas en junio. *Es decir que los ciudadanos han jugado un papel protagónico más allá de lo que establecían las convocatorias.*

En este sentido, los siete plenos celebrados han sido: el primero el 17-18 de julio, siendo únicamente una presentación de gran parte de los miembros que se inscribieron y donde no participaron los ciudadanos elegidos por sorteo, ya que el sorteo no se había producido. El segundo plenario se celebró los días 22-24 de octubre, casi tres meses después. El tercer plenario se celebró los días 17-19 de enero, habiendo mejorado considerablemente la situación sanitaria, y permitiendo con ello la presencialidad.

**B Grupos de trabajo.** Desde el segundo de los Plenarios se ha establecido un nuevo mecanismo de trabajo mediante 9 grupos de trabajo cuyos presidentes fueron designados por el Board de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y no elegidos siendo: 2 de la Comisión Europea, 2 del Parlamento Europeo, 2 de los Parlamentos Nacionales, 2 del Consejo de la UE y 1 de la Presidenta del European Youth Forum. Estos Grupos de trabajo son: Lucha contra el cambio climático y Pacto Verde (Grupo 1), Salud (Grupo 2), Una economía en pro de las personas, justicia social y empleo (Grupo 3), la Unión Europea en el mundo (Grupo 4), Valores y Derechos, estado de derecho y seguridad (Grupo 5), Impulso Digital (Grupo 6), Democracia (Grupo 7), Migración (Grupo 8) y Educación, cultura, juventud y deporte (Grupo 9).

El funcionamiento de los mismos ha sido muy desigual, en algunos casos, como en el de democracia y el de digitalización, los representantes de los ciudadanos han sido flexibles y han aceptado cambios relevantes que ellos no habían propuesto, como pueden ser las listas transnacionales o el Spitzenkandidaten. Sin embargo, en otros como el grupo Europa en el mundo, donde he participado y donde expongo la situación más abajo fueron completamente inflexibles a las sugerencias y propuestas que no estaban en su informe, ya que señalaban que no habían sido aprobadas y votadas y, por lo tanto, no se podían tener en cuenta.

Podemos concluir, que tanto entonces como ahora, en cuanto al método y el funcionamiento de los trabajos del Pleno, existen importantes discrepancias tanto desde el punto de vista doctrinal como desde el punto de vista de los distintos actores involucrados en relación con algunos temas. Para nosotros, posiblemente el más importante es el de la

infrarrepresentación de la sociedad civil. No obstante, las cuestiones más relevantes en estas discrepancias son las siguientes: a) composición; b) método de trabajo; c) sobrerrepresentación de los representantes de las instituciones; d) exceso de una sui generis participación de los ciudadanos; e) ausencia de una participación principal de los jóvenes.

### 3. LA PROPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO DE REFORMA DE LOS TRATADOS

Las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se elaboraron en el séptimo pleno de la misma, en donde se plantearon 49 propuestas y 350 medidas concretas para el futuro de la Unión Europea. Estas conclusiones tenían una cierta falta de coherencia entre ellas llegando, incluso, a existir una serie de contradicciones entre las mismas. Se acordó que las conclusiones iban a ser entregadas a los Presidentes de las tres instituciones europeas en un acto final en el Parlamento Europeo en Estrasburgo el 9 de mayo.

Proponiendo que de una evaluación de las mismas se derive la necesidad de reforma de la Unión Europea.

No obstante, antes de esta cita final, el Parlamento Europeo se adelanta y realiza una interpretación de las conclusiones adoptadas, proponiendo que de una evaluación de las mismas se derive la necesidad de reforma de la Unión Europea. Afirmando así que "reconoce que las conclusiones de la Conferencia requieren cambios en los Tratados, entre otras cosas, en relación con la simplificación de la arquitectura institucional de la Unión, una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones y una nueva reflexión sobre las competencias de la Unión".

Por ello, el Parlamento Europeo realizó dos resoluciones el 4 de mayo y el 9 de junio solicitando al Consejo Europeo la convocatoria de la Convención Europea. Como es sabido, el Movimiento Europeo Internacional y nuestro Consejo Federal Español vienen reivindicando, al menos desde el comienzo del nuevo ciclo político de mayo de 2019, la necesidad de abordar la reforma de los Tratados en profundidad a través de una Tercera Convención Europea en clave federal, acorde con las posiciones de otros miembros de la sociedad civil, del Parlamento Europeo y de algunos Estados miembros, como, por ejemplo, el Gobierno semáforo alemán el cual reflejaba esta realidad en su acuerdo de gobierno y el Gobierno italiano de Draghi. Ambos empleaban la palabra federal en sus discursos.

Así pues, el 9 de junio de 2022, el Pleno del Parlamento Europeo ha aprobado por 355 votos a favor, 148 en contra y 48 abstenciones una resolución propuesta por la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO), donde solicita al Consejo Europeo la convocatoria de la Convención Europea para la reforma de los Tratados constitutivos de la UE. Esta resolución promovida por S&D, Renew Europe, los Verdes e Izquierda Unitaria fue apoyada por gran parte de los partidos políticos, incluido el PPE, quien se incorporó después, gracias a la aceptación de una enmienda que también fue adoptada al mismo tiempo.

Por lo tanto, los cinco principales partidos políticos defienden la propuesta, y únicamente los grupos de derecha extrema, incluidos los homólogos españoles, votaron en contra. Dado que la Presidencia francesa, en su momento, también se había mostrado favorable a la reforma de la UE por una Convención, era de esperar que el Consejo Europeo del 22 y 23 de junio hubiera abordado esta cuestión. Sin embargo, no se aprobó ni se puso en marcha la Tercera Convención Europea, dado el contexto electoral francés y las diferencias entre EEMM. Sin embargo, suponemos que esta resolución se tendrá que debatir a lo largo de las próximas presidencias.

### 4. EL JARRO DE AGUA FRÍA DEL CONSEJO EN JUNIO DE 2022

El pasado 23 y 24 de junio se celebró en Bruselas el último Consejo Europeo bajo Presidencia Francesa, tan esperado por nosotros, porque tenía que resolver la solicitud formal (en aplicación del artículo 48.2 del TUE) de convocatoria de la Convención Europea del Parlamento Europeo formulada en las dos ocasiones ya mencionadas anteriormente.

La sorpresa mayúscula es que entre los siete puntos de las conclusiones del Consejo Europeo únicamente el sexto hace referencia a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Pero en los puntos 27, 28 y 29, no hace referencia alguna a la citada solicitud del Parlamento Europeo. De tal manera que desconocemos, al final, qué va a ocurrir con la petición de convocatoria. Ni siquiera se dice que se aplazará al siguiente Consejo Europeo en el mes de octubre bajo mandato checo y, por lo tanto, deja abierta una enorme incertidumbre. Aunque el Tratado no lo exija taxativamente nosotros interpretamos que ha de haber algún tipo de respuesta por parte del Consejo Europeo, por lo menos aclarando que no ha conseguido la mayoría requerida para aprobar la reforma.

De tal manera que desconocemos, al final, qué va a ocurrir con la petición de convocatoria.

Esta incertidumbre si cabe se incrementa porque en la conclusión primera de las conclusiones del Consejo trata de Europa en un sentido amplio, haciendo referencia a la propuesta de Macron sobre la Comunidad Política Europea, donde aclara algo más su sentido, pero nuevamente lo deja para la siguiente reunión del Consejo Europeo. Esta Cumbre y este nuevo formato de relación cuenta también con el apoyo del canciller alemán, que se pronunció sobre la misma en su discurso del 30 de agosto en la ciudad de Praga, defendiendo la necesidad de un foro de intercambio estable para los Jefes de Estado y de Gobierno europeos. La Cumbre sobre la Comunidad Política Europea se celebró definitivamente el 6 de octubre en la capital de la República Checa, Praga.

*El punto dos de las conclusiones del Consejo Europeo se refiere a Ucrania, donde las instituciones europeas se comprometen de forma clara a continuar con su respaldo decidido en el conflicto y que la Unión Europea seguirá apoyando firmemente "la resiliencia económica, militar, social y financiera, general de Ucrania, lo que incluye la ayuda humanitaria".* Así como la adopción del sexto paquete de sanciones que acrecienta la presión sobre Rusia para que ponga fin a la guerra de agresión. Igualmente, también se contempla una ayuda macrofinanciera adicional de 9 mil millones, así como las propuestas de apoyo a la reconstrucción de Ucrania.

El punto tres de las mencionadas conclusiones concede el estatuto de país candidato a Ucrania y a la República de Moldavia, y está dispuesto a concedérselo a Georgia una vez se hayan abordado las prioridades especificadas en el dictamen realizado por la Comisión Europea. En el punto 4 se hace referencia y se expresa su pleno e incuestionable compromiso con la perspectiva de adhesión de los Balcanes Occidentales y solicita que se acelere el proceso de adhesión de estos países. De tal forma que en la medida en que la UE se compromete en la ampliación se hace más imprescindible que nunca la profundización.

En relación a la Conferencia sobre el Futuro de Europa sólo se hace referencia a que ha supuesto una oportunidad excepcional para entrar en diálogo con la ciudadanía europea, es decir, una vez más se olvida de la sociedad civil. Y en el punto 29 recuerda la importancia de garantizar que la "ciudadanía" esté informada de las actuaciones consecutivas que se den a las propuestas formuladas en el documento de conclusiones de la CoFoE. Y no dice nada, en ningún momento, de la solicitud del Parlamento Europeo, hasta en dos ocasiones, de la convocatoria de la Convención Europea.

En ese Consejo Europeo, Macron se había comprometido a convocar la Convención, en su discurso del 9 de mayo en la clausura de la CoFoE. No obstante, esto no fue posible ya que ese fin de semana se celebraba la segunda vuelta de las elecciones legislativas francesas, que finalmente no tuvieron buenos resultados para su partido y, por tanto, su capacidad de maniobra era muy limitada.

## 5. LA INCIDENCIA DE LA GUERRA DE AGRESIÓN DE RUSIA EN EL FUTURO DE EUROPA

El principal desafío que tiene en la actualidad la Unión Europea es la agresión rusa a Ucrania, en la que ha adoptado una política clara de contención a la misma, mediante un conjunto de medidas y, con ello, se están transformando las consecuencias dramáticas de la guerra en un proceso de convergencia política, económica y social entre los Estados Miembros, y de fortalecimiento de su presencia internacional del conjunto de la UE.

La Unión Europea adoptó desde el día siguiente, 25 de febrero, del inicio de la agresión una decisión solemne del Consejo Europeo donde rechazaba de forma total este inicio de hostilidades, por ser una violación completa del Derecho Internacional y por ser contraria a los principios y valores de la UE. Y, sobre todo, porque lo entendía no sólo como una agresión armada contra Ucrania, sino una agresión contra el conjunto del modelo de la Unión Europea, a los valores y derechos y al modelo político y social.

Por ello, desde entonces, y a lo largo de este año y pico, la UE ha mantenido una posición clara, a través de un conjunto de medidas y de políticas, especialmente mediante los diez paquetes de sanciones, el último adoptado en el mes de marzo de 2023, con el fin de conseguir la retirada total de las tropas rusas del territorio soberano de Ucrania, así como defender la integridad territorial ucraniana, incluyendo, especialmente en los últimos meses, a Crimea, territorio anexionado en el año 2014, de forma ilegal.

Es importante resaltar que durante los primeros meses de la agresión se decía, especialmente en nuestra opinión pública, que la sociedad civil europea, como consecuencia de los costes que estaba teniendo y tendría la guerra, derivados de una subida de precios de la energía y la inflación general, se iba a cansar de apoyar a Ucrania. Y que, por lo tanto, se iba a debilitar esta actitud clara y contundente, ya que el efecto de la guerra y la sanciones sobre el conjunto de la ciudadanía europea son enormes.

Hay que subrayar que, por un lado, el apoyo de los ciudadanos a las medidas de la Unión Europea frente a la guerra de agresión, medidos a través del último Eurobarómetro publicado en el mes de septiembre y, especialmente en marzo de 2023, está siendo completo. E incluso se ha ido incrementando con el paso de los meses, estando por encima del 80% de la población como media entre los países europeos, si bien con pocas diferencias entre ellos. Cabe destacar si acaso, que la medida de ayuda a Ucrania que menor apoyo tiene, no son las sanciones o los recortes sobre el consumo energético; sino el envío armamentístico. Es decir, que los ciudadanos europeos apoyan, nuevamente, a la Unión Europea como potencia normativa.

Por otro lado, tanto las instituciones (Parlamento Europeo, Comisión y Consejo Europeo) como los Estados Miembros cada vez están actuando con mayor contundencia en contra de Rusia y a favor de Ucrania. Así se manifestó, por ejemplo, la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el 14 de septiembre en el Discurso Anual sobre el Estado de la Unión Europea, y en el debate posterior del 2022, donde los principales grupos políticos europeos también se pronunciaron en esta misma línea.

O más recientemente en las conclusiones del Consejo Europeo del 20 y 21 de octubre de 2022 en donde el Consejo Europeo reiteró "su taxativa condena y firme rechazo a la anexión ilegal por parte de Rusia de las regiones ucranianas de Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíyia, al igual que en el caso de Crimea y Sebastopol, la Unión Europea jamás reconocerá esta anexión ilegal". Igualmente, en estas conclusiones del Consejo los Estados Miembros "buscaron reforzar las medidas económicas, políticas, sociales, humanitarias, de aislamiento diplomático contra Rusia". En todas las oportunidades que ha tenido la Presidenta y, muy recientemente, en su viaje a China del mes de abril, ha mantenido la misma posición.

Al mismo tiempo se recogían nuevamente las medidas de apoyo y las tareas de socorro a Ucrania, así como su rehabilitación y reconstrucción, junto con otros socios e instituciones financieras internacionales. A este respecto la Unión Europea ya ha convocado varios foros internacionales para crear un fondo que financie la recuperación del país. Por un lado, el celebrado en la ciudad suiza de Lugano en el verano, en segundo lugar, en Berlín en el mes de septiembre, y [el pasado 4 de noviembre en la reunión en Münster de los ministros de Asuntos Exteriores el seno del G7 donde se han adoptado medidas de apoyo económico y financiero de gran relevancia.](#)

Con todo ello la Unión Europea, además de un pequeño apoyo militar a través del Fondo de Facilitación para la Paz y de las ayudas militares de cada uno de los Estados Miembros, está dando un soporte mucho más profundo a través de medios no militares. No nos referimos únicamente a las sanciones económicas, que están haciendo mella

en la economía rusa, sino también al apoyo político completo (como fue la decisión del Consejo Europeo de junio, en el que se otorga a Ucrania la condición de candidato), la ayuda económica y financiera, al apoyo diplomático que está logrando un aislamiento progresivo de Rusia en el escenario internacional.

Y en relación con la ayuda humanitaria, donde existen varios capítulos, es importante recordar que ya hay, como resultado de la guerra, 15 millones de desplazados, de los cuales 7 millones son desplazados internos dentro de Ucrania, que se han trasladado de las ciudades del este del país, hacia las ciudades al oeste. Y otros 8 millones de refugiados externos, números que se están incrementando como consecuencia del invierno, el frío y la falta de energía, por la destrucción de las infraestructuras energéticas. Estos ocho millones de desplazados externos se han podido beneficiar de la Directiva de Protección Temporal Europea, aprobada en el 2011, y puesta en marcha por vez primera en esta crisis, dando ya cobertura completa a más de 6 millones de personas.

A veces se insiste en una negociación y alto al fuego, pero hay que entender que en esta ocasión, el estado agresor, que es Rusia, no lo quiere. Y, sobre todo, que nos encontramos en situaciones muy diferentes. Son ilustrativas algunas pancartas vistas en manifestaciones en contra de la guerra de agresión que rezan "If Russia stops fighting there will be no more war. If Ukraine stops fighting there will be no more Ukraine" (*si Ucrania para de luchar, no habrá más Ucrania*). Es decir, que para que termine la Guerra es imprescindible que Rusia termine con la agresión. Y, para ello, la Unión Europea y los Estados Miembros están incluso reforzando sus acciones para lograr este objetivo.

## 6. LA RELEVANCIA DE LA V PRESIDENCIA ESPAÑOLA ANTE LA REFORMA DE LOS TRATADOS

En política hay que estar siempre preparado para que cuando se abra la ventana de oportunidad, poder llevar a cabo las iniciativas necesarias. Está claro que el momento actual no parece muy propicio para entablar una operación complicada como es la revisión de los Tratados por una Convención y su posterior ratificación unánime por todos los Estados miembros. Pero en muchas ocasiones los momentos propicios se construyen por la voluntad política de los actores implicados. Son estos los que abren las ventanas de oportunidad. En esta coyuntura encuentra una importancia clave la Presidencia española, que se desarrollará entre julio y diciembre del año 2023.

Las instituciones comunes que tienen voz en la reforma de los Tratados, y toda la legitimidad democrática -Parlamento Europeo y Comisión-, favorecen la convocatoria de una Convención Europea. Los Estados miembros, sin embargo, se encuentran divididos. En el mes de mayo pasado, con carácter previo a la celebración del Consejo Europeo, se produjo un cruce de cartas y non-papers de Estados miembros que apoyaban o se oponían a la convocatoria de una Convención para implementar las propuestas de la CoFoE, por prematura e innecesaria para abordar crisis. España estaba con los Estados grandes que apoyaban la reforma.

La Presidencia semestral checa y la actual de Suecia, en el primer semestre de 2023,

estaban, en cambio, entre los países que demandaban prudencia. Por tanto, podemos descartar que ninguna de estas dos Presidencias vaya a liderar activamente la tarea de convencer al resto de colegas de que hay que proceder a la convocatoria de la Convención. La tarea queda en el tejado, por tanto, de la Presidencia española, ya que parece que es el único Estado que en los próximos años pueda liderar la iniciativa. La falta de capacidad de otros Gobiernos, y el contexto electoral y de cambio de ciclo, en los meses siguientes a la Presidencia española hacen que ésta adquiera mayor importancia.

*Para poder poner en marcha una reforma y sacar adelante una revisión de los Tratados parecería necesario, por tanto, asegurar el compromiso del resto de Gobiernos de los Estados miembros.* Son estos los que han de hacer todo lo que esté en su mano para, en sus respectivos Estados miembros, convencer de que las reformas son necesarias y adecuadas para que la UE funcione y asegurar su ratificación. Pero parece también difícil en el momento actual con Gobiernos como el húngaro, que además en este momento se encuentra en conflicto abierto con las instituciones comunes. *Quizás haya llegado el momento de explorar si son viables otras alternativas que hasta este momento solo se han debatido en la teoría, como son la puesta en marcha de vanguardias, grupos pioneros o una Unión a dos velocidades.*

La rigidez extrema del actual método de revisión de los Tratados que somete su viabilidad a un doble cerrojo, y da a cada uno de los Estados miembros dos posibilidades de bloquear la reforma, limita enormemente la capacidad de adaptación de la Unión. Pero no podemos contentarnos, como ya ocurriera en el pasado, con dejar las cosas como están y no poder dotar a la UE de las herramientas que necesita para hacer frente a los complejos desafíos que tiene ante sí. *Consideramos, por ello, que el Gobierno español debe proponerse como tarea para su Presidencia construir un liderazgo y un consenso entre los Estados miembros para intentar conducir y concluir una reforma de los Tratados mediante Convención que sea exitosa.* Para ello planteamos que desarrolle una estrategia en varios pasos.

En primer lugar, ha de proponer a sus colegas del Consejo Europeo un mandato y una agenda para la tercera Convención que estén bien pensados y fundamentados, apoyando cada una de las reformas propuestas en una perspectiva de ganancia objetiva para la UE. Para que su posición sea sólida y convincente, sería muy oportuno que pacte dicha propuesta en sede doméstica, con el principal partido de la oposición, para que la cita electoral que coincide con el final de la Presidencia no mine sus esfuerzos. Recibirá, además, la legitimidad extra de ser una política de Estado y no sólo de partido.

El consenso previo con la oposición sobre las reformas de la UE no tiene por qué ser difícil, toda vez que los principales partidos españoles han coincidido históricamente en su europeísmo y en el modelo federal de Europa. Somos testigos de que ese acuerdo existe en el funcionamiento cotidiano y habitual de una organización transpartidista como es el Movimiento Europeo, que no tiene problemas en aprobar por consenso de los representantes de los distintos partidos políticos españoles sus declaraciones. El apoyo de la oposición a su proyecto contribuiría, además, a conseguir la adhesión de otros Gobiernos populares en la UE.

El segundo paso de la estrategia española debería ser *la construcción de un liderazgo*

*compartido con otros Estados miembros que respaldaran el proyecto de reforma.* Una alianza por un liderazgo compartido que debe buscar desde el principio a representantes de Estados grandes, medianos, pequeños y diminutos; que representen además a las cuatro familias políticas que sostienen la construcción federal de Europa; que incluya a Estados del Norte y del Sur, del Este y del Oeste, ricos y pobres, del centro y de la periferia, etc. Apoyándose además en la alianza con las otras instituciones, debería proponer la convocatoria de una Convención Europea con un mandato para pensar y negociar las reformas que la Unión necesita para satisfacer las demandas de soluciones que le presentan sus ciudadanos. Se le propondría también, a esta Convención, que haga el diseño institucional y de obligaciones mutuas para el escenario de una Unión a una o dos velocidades.

En la Convención están llamados a participar todos los EEMM que lo deseen y los representantes de las instituciones, como establece el Tratado. En ella también deberá poder participar la sociedad civil, como ocurrió en la última. Pero si hubiera algún Estado que no quiera ser parte, no podrá bloquear sus trabajos. La Convención propondrá a la Conferencia Intergubernamental un proyecto completo de reforma, barajando el doble escenario de una revisión a veintisiete o un número menor. En ese momento los Gobiernos de los EEMM ya decidirán si desean comprometerse con una Unión más democrática, federal y capaz o si prefieren quedarse en el marco actual de obligaciones. Hay que recordar que, los estados que están a favor de la reforma, suponen cerca del 70% de la población total.

Proponemos que la reforma sea sometida a la aprobación de los ciudadanos europeos mediante un referéndum paneuropeo

Y para conseguir una legitimación extra, además de las ratificaciones nacionales, proponemos que la reforma sea sometida a la aprobación de los ciudadanos europeos mediante un referéndum paneuropeo, que se celebre el mismo día en todos los EEMM, y en una circunscripción única cuenten la totalidad de votos a favor y en contra de la reforma. En este momento de la verdad necesitamos a una Unión que funcione eficaz y democráticamente y con los Estados que estén realmente comprometidos con ella, su proyecto y sus valores.

## 7. CONCLUSIONES SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Tal y como venimos proponiendo a lo largo de estos cuatro últimos años, se ha producido un refuerzo de la legitimidad de origen e incluso de ejercicio, desde las elecciones de mayo del 2019. Gracias a diversos factores, entre ellos a la salida oportuna del Reino Unido, al Fondo Next Generation EU para hacer frente a los efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia, a la compra común de vacunas, y al fortalecimiento de la cohesión entre los Estados Miembros, con un reflejo en su dimensión exterior, consecuencia, especialmente, de la agresión rusa a Ucrania.

El último factor de cohesión que está condicionando el presente y el futuro es la Resolución del Consejo Europeo del 23 de marzo sobre la compra colectiva de munición y, en su caso, de material militar por parte de la Comisión Europea (procedimiento equivalente al que se hizo con las vacunas). Esto es un paso más que significa comunitarizar

gran parte de la política de defensa, que tendrá una gran repercusión para el futuro de Europa. Ahora puede tener un efecto disuasorio contra Rusia para que vean que la única salida a la agresión es la retirada de sus tropas lo antes posible.

Por último, queda pendiente, como decíamos anteriormente, que la Presidencia española, apoyándose además en la alianza con las otras instituciones, debería proponer la convocatoria de una Convención Europea con un mandato para pensar y negociar las reformas que la Unión necesita en aras de satisfacer las demandas de soluciones que le presentan sus ciudadanos. Se le propondría también a esta Convención que haga el diseño institucional y de obligaciones mutuas para el escenario de una Unión a dos velocidades. Si las condiciones hacen imposible esta propuesta, al menos, proponemos una declaración solemne sobre el futuro de Europa, que puedan condicionar la medida de lo posible a la siguiente legislatura.

Una reflexión final, el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo acaba de traducir las actas del Congreso de La Haya, Congreso del que se cumplen en estos días los 75 años, ya que se celebró entre los días 7 y 11 de mayo de 1948 y, con ese motivo publicar el libro titulado El nacimiento de Europa, La Haya 1948. De la lectura de los debates, me reafirmo aún más del acierto de dicho encuentro y de la importancia que tuvo la sociedad civil organizada e importantes intelectuales, gran parte de ellos de la universidad, en los resultados de la misma. Al comparar esta iniciativa con la CoFoE de 2021-2022 (en la que participé), se me ocurre que quizás hay que hacer otro encuentro similar al de hace 75 años. En la convocatoria de la COFOE se señalaba que iban a participar las universidades que, sin embargo, brillaron por su ausencia, estas y los intelectuales y es, precisamente esto lo que explica el limitado éxito de la misma donde el protagonismo principal se le dio a los ciudadanos escogidos por sorteo que, como es natural, fueron incapaces de dar un nuevo impulso al proyecto europeo.

# EL REFORZAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LA CULMINACIÓN DE LA FEDERACIÓN EUROPEA: LA OPORTUNIDAD DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE

## DOMÈNEC RUIZ DEVESA

*Diputado al Parlamento Europeo y vicepresidente de la Unión de Federalistas Europeos*

## ALEJANDRO PEINADO GARCÍA

*Asistente parlamentario acreditado en el Parlamento Europeo y miembro del comité federal de la Unión de Federalistas Europeos*

### RESUMEN

La Unión Europea constituye un ejemplo de democracia transnacional sin parangón que evoluciona progresivamente desde su creación en la originaria Comunidad Europea del Carbón y del Acero hacia una federación plena. Su entramado institucional es reflejo de esta evolución en la que conviven procesos de toma de decisiones y políticas plenamente federales con decisiones y mecanismos intergubernamentales. Los acontecimientos de la última década unidos a la pandemia de la Covid-19 desde marzo de 2020 y a la guerra de agresión provocada por Rusia en Ucrania desde febrero del 2022 hacen más necesaria que nunca la profundización de la integración europea. La presidencia española que se inicia en julio de 2023 constituye una oportunidad para este necesario paso federal.

**Palabras clave:** Unión Europea, federación europea, democracia, Tratados, Conferencia sobre el Futuro de Europa

### ABSTRACT

The European Union is an unparalleled example of transnational democracy, which is progressively evolving from its creation in the original European Coal and Steel Community (ECSC) towards a full federation. Its institutional framework reflects this evolution in which full y federal decision-making processes and policies coexist with intergovernmental decisions and mechanisms. The events of the last decade coupled with the Covid-19 pandemic since March 2020 and the war of aggression provoked by Russia in Ukraine since February 2022 make the deepening of the European integration more necessary than ever. The Spanish presidency starting in July 2023 is an opportunity for this necessary federal step.

**Keywords:** European Union, European federation, democracy, Treaties, Conference on the Future of Europe

## 1. INTRODUCCIÓN

Este número de Tiempo de Paz sale a la luz en un momento trascendental de la construcción europea: a un año de la campaña de las elecciones europeas de 2024 y en vísperas del inicio de la presidencia española del Consejo de la UE de julio de 2023, lo que representa una oportunidad para todos los europeístas, cuando el Parlamento Europeo se encuentra discutiendo una reforma integral de los Tratados de la Unión Europea tras la adopción por parte de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de sus conclusiones el 9 de mayo de 2022<sup>(1)</sup>.

Estos acontecimientos, además, se dan cita en un contexto europeo convulso que ha tenido como telón de fondo la pandemia de la Covid-19 declarada en marzo de 2020 y la crisis de la inflación provocada por la guerra de agresión de Rusia en Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022.

## 2. LA NECESIDAD DE FORTALECER LA DEMOCRACIA Y DE CULMINAR LA FEDERACIÓN EUROPEA

El anhelo por la construcción de una Europa unida y en paz nace tras el Congreso de la Haya de 1948<sup>(2)</sup>, donde la sociedad civil organizada inicia el impulso europeísta que desembocará en la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950<sup>(3)</sup>, gracias a la cual, seis países europeos ponían en marcha la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y se abría con el Tratado de París la construcción de las instituciones comunitarias. *El texto de dicha Declaración afirmaba que esta puesta en común del carbón y del acero era clave para construir la paz en Europa constituyendo el primer paso hacia una federación europea, objetivo a día de hoy no conseguido plenamente, aunque sí parcialmente.*

Esta Unión a la que dio lugar la Declaración Schuman ha producido un entramado institucional que refleja las estructuras fundamentales de una unión federal: un Parlamento elegido por sufragio universal, como cámara de representación directa de la ciudadanía, que cuenta con capacidad de co-legislar con la institución que representa a los Estados (el Consejo), donde la gran mayoría de decisiones se toman por mayoría cualificada; un ejecutivo europeo, llamado Comisión que implementa las políticas comunitarias, propone la legislación y vela por el cumplimiento de los Tratados; un tribunal Europeo de Justicia, unificador de doctrina jurisprudencial y guardián de hacer cumplir el marco legal, o un Banco Central, que emite la moneda común. Otras instituciones constitutivas como el comité de las Regiones o el Comité Económico y Social completan la arquitectura comunitaria.

La Unión resultante del Congreso de la Haya y de la Declaración Schuman así como del posterior tratado de París ha dado lugar al mayor período de paz conocido por los europeos, con políticas que siguen siendo hoy ejemplo de una integración transnacional exitosa. Se pueden referir, entre otros, la ciudadanía europea y el derecho a la libre circulación (supresión material de las fronteras), los subsidios a la agricultura europea (que garantizaron la soberanía alimentaria durante la posguerra) el mercado interior,

el más grande e integrado del mundo, el euro como moneda única, la política de cohesión, los programas de intercambio educativo (Erasmus +) y de investigación (Horizonte 2020), y en resumen el propio establecimiento de un sistema político compartido.

Pero este sistema político compartido de naturaleza federalizante no está desprovisto de contradicciones

Pero este sistema político compartido de naturaleza federalizante no está desprovisto de contradicciones: se produce en el funcionamiento interinstitucional un cierto desequilibrio en favor del Consejo, donde impera el consenso y la pervivencia de la regla de la unanimidad en materias clave como fiscalidad, la aprobación de nuevos impuestos paneuropeos, y la política exterior y de seguridad y defensa. Esta regla del veto se aplica de forma informal cuando no es necesario. También se excluye al Parlamento del poder de co-decisión en asuntos importantes, como la aprobación de nuevos recursos propios o las emisiones de deuda. Además de las cuestiones suscitadas anteriormente, la composición de la Comisión (un comisario o comisaria por cada estado miembro) tiende al intergubernamentalismo. En materia del sistema electoral la ausencia de una circunscripción paneuropea promueve 27 campañas electorales paralelas a las elecciones al Parlamento Europeo, desdibujando el mecanismo de elección del presidente de la Comisión por el Parlamento. Por último, un presupuesto hasta la fecha limitado a poco más del 1 por ciento del PIB comunitario, y la propia ausencia de una Constitución formal, muestran que la Unión no es aún una federación plena.

Recordando la declaración Schuman y a la vista de la pandemia de la Covid-19 y con el regreso de la guerra en Europa tras la agresión de Putin a Ucrania, podemos afirmar una vez más que “la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan”.

Estos esfuerzos creadores de los federalistas se han visto reflejados más de 70 años después en múltiples avances, políticas y tratados como los anteriormente citados y adquieren un nuevo impulso tras la clausura el 9 de mayo de 2022 de la Conferencia sobre el Futuro de Europa cuyas conclusiones abren la puerta a un nuevo tratado constitucional federal.

### 3. EL CAMBIO EN EL MUNDO DURANTE LA DÉCADA DE LISBOA ¿POR QUÉ SON NECESARIAS NUEVAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN UN NUEVO TRATADO?

Atendiendo a los eventos de los últimos años podemos afirmar que la Unión Europea y el mundo de 2023 son muy distintos a aquellos que presenciaron la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>(4)</sup> a finales del año 2009. El período que definimos como la década de Lisboa (2010 - 2020) se ha visto marcado por tendencias generales como el calentamiento global que se acelera y agrava cada año, la digitalización (y el riesgo que comporta entre determinados sectores de la sociedad a la par que oportunidades) y por grandes cambios tanto en la esfera interna de la UE con la crisis del euro y la

posterior crisis político-social que devino en mayor desigualdad y reforzamiento del nacional-populismo; el referéndum del Brexit y la posterior salida del Reino Unido de la UE, y la esfera exterior con la invasión de Crimea y el Donbás por Rusia en la primera guerra de Ucrania de 2014; las primaveras árabes y las guerras civiles en Libia y Siria; el reforzamiento geopolítico de China o la presidencia de Trump en los Estados Unidos. Todo ello se ha visto agravado por la pandemia de la Covid-19 que se declaró el 11 de marzo de 2020 y la guerra de agresión iniciada por Putin en Ucrania el 24 de febrero de 2022.

Todas estas circunstancias han subrayado las contradicciones del Tratado de Lisboa y la necesidad de dotarnos de un nuevo marco institucional para que la Unión Europea agilice su toma de decisiones, su capacidad de proteger a la ciudadanía y a su entorno y refuerce su voz y valores en el escenario internacional. *Se hace necesario superar la regla de la unanimidad (para evitar el bloqueo en política exterior, con el ejemplo de la imposición de sanciones, en política social o fiscalidad), convirtiendo al Parlamento Europeo en el centro de la construcción política europea* (con un verdadero poder de iniciativa legislativa, con poderes de investigación reforzados y con poder de decisión sobre fiscalidad y emisiones de deuda) y de nuevos ámbitos competenciales en salud (reforzamiento de la Unión sanitaria europea) y política social (incluyendo el Pilar Europeo de Derechos Sociales y el protocolo social en los tratados), seguridad y defensa, política exterior y política energética entre otras si queremos afrontar de forma efectiva estos nuevos desafíos.

### 4. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA COMO PALANCA DEL MOMENTO FEDERAL EN MAYO Y JUNIO DE 2022

Con el inicio de la IX Legislatura en julio de 2019, la candidata a presidir la Comisión, Ursula von der Leyen se comprometió a celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa<sup>(5)</sup> para dar la palabra a la ciudadanía y a la sociedad civil organizada en pie de igualdad con los representantes institucionales en un ejercicio de deliberación con una duración de dos años. Esta Conferencia ha cumplido con su objetivo inicial al abordar posibles reformas sin negar, de antemano, la posibilidad de reformar los tratados. Posteriormente, tras la elección de la Comisión y las dos resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo y por razón del inicio de la pandemia de la Covid-19 y de la negativa del Consejo a acordar la presidencia de la COFOE, el inicio de este proceso se demoraría un año acortándose su duración e iniciándose finalmente el 9 de mayo de 2021.

*El trabajo de los federalistas y europeístas en este contexto se ha visto reflejado en el trabajo concluido el 9 de mayo de 2022 con el final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (COFOE), tras un año de trabajos basados en la complementariedad de fórmulas de democracia representativa (representantes institucionales del Parlamento Europeo, parlamentos nacionales, Consejo, Comisión etc.) y en fórmulas innovadoras de participación deliberativa con la ciudadanía a través de los paneles ciudadanos y a través del uso de una plataforma digital abierta.*



Las 49 propuestas y 325 medidas concretas incluidas en el informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se acordaron en la sesión plenaria del 29 y 30 de abril de 2022 aprobando en su informe final medidas fundamentales para la mejora del marco institucional requiriendo algunas de ellas una reforma de los Tratados (como el fin del veto o los plenos poderes al Parlamento Europeo) y reforzando el horizonte de una mayor integración política tras la aprobación de la nueva propuesta de ley electoral el 3 de mayo y de las resoluciones del Parlamento Europeo del 4 de mayo y del 9 de junio de 2022, creándose así un momento político federal.

Destacan especialmente las propuestas del Grupo de Trabajo sobre Democracia que incluyen la puesta en marcha de una plataforma digital permanente donde la ciudadanía pueda compartir sus propuestas con las instituciones comunitarias, una red europea de concejales para acercar la UE a los municipios, pasando por la celebración de asambleas ciudadanas periódicas, la formación de un currículo de democracia y ciudadanía europea junto a las propuestas más centradas en la mejora de la toma de decisiones: abolición de la unanimidad en el Consejo, fortalecimiento de la esfera pública europea a través de listas electorales paneuropeas y del sistema de cabezas de lista a la presidencia de la Comisión en línea con el informe Ruiz Devesa adoptado por el Parlamento Europeo el 3 de mayo de 2022.

Se hace necesario igualmente el fortalecimiento de la transparencia en las instituciones, particularmente en el Consejo.

Constituyen igualmente, importantes medidas el apoyo al fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo. *Se hace necesario también en el Consejo el fin de la unanimidad y el avance en la mayoría cualificada*, salvo respecto a nuevas ampliaciones y en lo relativo y a los valores del artículo 2 del Tratado y la Carta de Derechos Fundamentales. Como fórmula para mejorar la democracia de la Unión se hace necesario igualmente el fortalecimiento de la transparencia en las instituciones, particularmente en el Consejo.

Para que las propuestas anunciadas anteriormente puedan llevarse a cabo de forma efectiva se hace necesaria la convocatoria de una Convención para la reforma de los Tratados, punto también incluido en la disposición final de las conclusiones del Grupo de trabajo sobre Democracia europea. En coherencia con esta oportunidad, el Parlamento Europeo aprobaba en su resolución del 4 de mayo de 2022<sup>(6)</sup> invocar el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea para activar la reforma de los Tratados en línea con un futuro informe que habría de aprobarse en la comisión de asuntos constitucionales.

Entre las propuestas subrayadas en dicha resolución se contaban ambiciosas medidas en el ámbito medioambiental, en materia de juventud o en materia social entre las que se ha adoptado apoyar una directiva por un ingreso mínimo y el protocolo de progreso social de forma vinculante. En materia institucional se acordó el fin de la unanimidad en la toma de decisiones, el refuerzo del Parlamento Europeo y la convocatoria de una convención para la reforma de los Tratados.

*Un mes más tarde, los grupos políticos europeístas llevaron al pleno del Parlamento el 9 de junio de 2022 <sup>(7)</sup> una resolución que aprobaba activar el procedimiento de revisión ordinario para la reforma de los tratados previsto en el artículo 48 TUE.* Con esta nueva

resolución del 9 de junio el Parlamento reiteraba la necesidad de activar esta provisión del Tratado enunciando medidas concretas para la futura reforma: refuerzo de la mayoría cualificada en detrimento de la unanimidad, reforzamiento del Parlamento con el derecho de iniciativa legislativa o competencias reforzadas en sanidad, política energética, cambio climático y política social. Todas ellas reformas clave en los Tratados para mejorar el funcionamiento de la UE y avanzar hacia una Europa plenamente federal.

## 5. LA QUINTA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Dada la cercanía en el tiempo, la quinta presidencia española de la Unión habrá de avanzar con los actuales instrumentos que otorga el Tratado de Lisboa, siendo aún amplio el espacio para acometer reformas en el vigente Tratado y dando impulso, con su liderazgo, para acelerar el inicio de la convención para la reforma de los Tratados en línea con la reclamación del Parlamento Europeo en su resolución del 9 de junio de 2022. Dicho esto, en el ámbito de la mejora de la democracia europea podemos considerar como propuestas prioritarias para la presidencia española las siguientes:

### 5.1. Por el reforzamiento de la esfera pública europea: un acuerdo político en el Consejo sobre las listas transnacionales en la nueva ley electoral.

El 3 de mayo de 2022, el Parlamento Europeo apoyó por primera vez la creación detallada de una circunscripción paneuropea de 28 escaños en su nueva propuesta de ley electoral<sup>(8)</sup>, informe del que he tenido la oportunidad de ser ponente. Dicha circunscripción busca reforzar la esfera pública europea dando mayor visibilidad a los partidos políticos europeos que tendrán la potestad de diseñar una lista transnacional, designar un candidato o candidata número uno de esa misma lista (que virtualmente será considerado candidato o candidata a presidir la Comisión, haciendo efectivo el principio de los cabezas de lista o “Spitzenkandidaten”), y realizar una campaña verdaderamente europea, acabando con el paradigma actual de 27 elecciones nacionales en paralelo. De este modo, los partidos políticos europeos darían también mayor visibilidad a sus logros y a sus programas electorales que atenderían demandas y prioridades puramente europeas.

Este informe legislativo contempla, entre otras innovaciones, importantes avances en los derechos electorales de las personas con discapacidad, garantizando el acceso al voto y reforzando a escala europea el derecho al voto por correo y contiene como prioridad el garantizar la igualdad de género en la composición de las listas electorales, a través del uso de cuotas y listas cremallera.

La propuesta de una circunscripción paneuropea con listas transnacionales ha sido apoyada previamente por el Evento Europeo de la Juventud del 8 y 9 de octubre de 2021<sup>(9)</sup> y en las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 9 de mayo de 2022. También formó parte del acuerdo de Coalición del Tripartito que gobierna hoy Alemania

La Presidencia Española debe avanzar para lograr un acuerdo sobre este dossier. *Esta nueva ley electoral y la creación de una circunscripción paneuropea por primera vez sería un logro histórico de la presidencia española.*

## 5.2. Alcanzar un acuerdo en el Consejo para convocar una Convención con objeto limitado tras las elecciones europeas de 2024 para la reforma de los Tratados.

Pese a la reclamación del Parlamento Europeo formulada en su resolución del 9 de junio de 2022, la presidencia checa, que terminó a finales de diciembre de 2022 y la presidencia sueca, que ocupa el primer semestre de 2023, no han transmitido como dispone el artículo 48 del Tratado de la Unión<sup>(10)</sup> la propuesta del Parlamento al Consejo Europeo, utilizando una interpretación del artículo 85 del reglamento interno del Parlamento<sup>(11)</sup>, según la cual, la propuesta ha de llegar tras la elaboración de un informe en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Dicha Comisión se encuentra en este momento trabajando en el informe a las enmiendas a los Tratados que tratará de elevar la posición del Parlamento Europeo durante la primavera de 2023, por lo que corresponde a la presidencia española lograr un acuerdo político para diseñar un calendario para iniciar los trabajos de la Convención tras las elecciones europeas de 2024.

## 5.3. Celebrar una Conferencia interparlamentaria en 2023 bajo la presidencia española del Consejo.

En línea con lo dicho anteriormente, la Conferencia Interparlamentaria estaría integrada por el Parlamento Europeo y los 27 parlamentos nacionales. Su objetivo sería el reforzamiento del método parlamentario y el estudio y valoración de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo a los Tratados.

## 5.4. Refuerzo de la transparencia a través de un nuevo reglamento para las comisiones de investigación del Parlamento Europeo.

Como fórmula para mejorar la democracia de la Unión se establece igualmente el fortalecimiento de la transparencia en las instituciones, particularmente en el Consejo, a través de la creación de un Órgano Ético independiente, como ya pidió el Parlamento Europeo en septiembre de 2021. De momento, la Comisión Europea no ha realizado su propuesta legislativa, compromiso adquirido por von der Leyen en julio de 2019 en su primer discurso ante el Parlamento Europeo. Igualmente, en este esfuerzo por una mayor transparencia es fundamental reforzar las competencias de las comisiones de investigación del Parlamento Europeo y desbloquear la negociación con el Consejo, que desde la aprobación del informe del Parlamento Europeo en 2014 no ha accedido a sentarse a negociar su posición con el Parlamento para llegar a un acuerdo en esta materia.

El ponente durante la legislatura 2019-2024, Domènec Ruiz Devesa<sup>(12)</sup> mantiene las conversaciones con las presidencias rotatorias del Consejo y ha ofrecido a la presidencia

sueca una posibilidad de acuerdo pragmático en su contenido en tanto que pide al Consejo que abandone toda disposición que quede por debajo de la decisión interinstitucional de 1995; que acepte las innovaciones de la posición adoptada por el Parlamento Europeo de 2012 sobre las cuales no se han presentado objeciones; y reconociendo, por último, la posibilidad de que el Parlamento Europeo podría estar abierto a dejar caer algunas provisiones sobre las que el Consejo ha objetado reiteradamente.

Como conclusión de este apartado, es necesario que la presidencia española apoye la posición del Parlamento Europeo y la nueva estrategia del ponente para llegar a un acuerdo con el Consejo sobre un nuevo reglamento para regular los poderes y el funcionamiento de las comisiones de investigación del Parlamento Europeo<sup>(13)</sup> que supere la decisión interinstitucional vigente del año 1995 tras casi tres décadas y que incluya los avances previstos en el Tratado de Lisboa.

## 5.5. Superación de la unanimidad en el Consejo en política exterior

El artículo 31 del Tratado de la Unión Europea prevé que una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en artículo 22.1 del Tratado se tome por mayoría cualificada y no por unanimidad. Plantea igualmente la toma de decisiones por mayoría cuando sea el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad el que proponga dicha iniciativa a instancia propia o siguiendo las directrices del Consejo Europeo.

En este sentido, se puede interpretar que al menos, parte de los objetivos estratégicos del Consejo Europeo quedaron reflejados en el documento adoptado el 20 de junio de 2019 con el título “una nueva agenda estratégica 2019-2024<sup>(14)</sup>” en la que en materia de política exterior y de seguridad común y bajo el epígrafe “Promoviendo los intereses y valores de Europa en el mundo”, el Consejo Europeo describe intereses y objetivos estratégicos de la Unión. Cabe destacar que en esta serie de propuestas, se incluyen continuar con la lucha contra el cambio climático y la aplicación de la Agenda 2030, la cooperación con los países socios en materia de inmigración, una política comercial ambiciosa en el marco de una OMC reformada, y una mayor inversión y desarrollo de capacidades en defensa así como un refuerzo de la vinculación de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa a otras políticas horizontales de la Unión. Por lo tanto, cabe, siguiendo el artículo 31 del Tratado tomar decisiones por mayoría cualificada en todas estas líneas de actuación. Por último, referir que dicho artículo plantea igualmente la toma de decisiones por mayoría cuando sea el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad el que proponga dicha iniciativa a instancia propia o siguiendo las directrices del Consejo Europeo.

## 5.6. Reformas en el ámbito institucional que afecten el ámbito de la política económica.

En materia económica la presidencia española puede impulsar reformas de calado incluyendo la necesidad de hacer permanente el Plan de Recuperación para financiar

la transición ecológica y digital. Dicha propuesta iría en consonancia con el papel de liderazgo desempeñado por nuestro país en esta materia, al ser el gobierno español el primero en proponer la creación de un Plan Marshall Europeo<sup>(15)</sup> para salvar la economía europea durante los confinamientos provocados por la covid-19; confirmar la adopción por el Consejo de los nuevos recursos propios acordados políticamente en el Consejo Europeo de julio de 2020; y sacar adelante la cooperación reforzada sobre el impuesto a las transacciones financieras. Todo ello *sin olvidar la necesidad de promover una Cumbre Social que defienda la incorporación del Pilar Europeo de Derechos Sociales al Tratado en el momento de su reforma y la creación de un Eurogrupo social.*

## 6. ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

La presidencia española es la gran oportunidad de exponer el carácter europeísta de la sociedad española y ha de marcar su impronta a través de la celebración de diversos eventos que reafirmen la esfera pública paneuropea y el contacto directo con la ciudadanía en nuestro país, en un semestre clave a menos de un año de las elecciones al Parlamento Europeo. Entre dichas actividades, se considera que las siguientes iniciativas reforzarán el legado y el perfil de la presidencia española:

En primer lugar, recuperar la figura del *embajador en misión especial para la participación de la ciudadanía europea.*

Se sugiere igualmente la convocatoria de una Conferencia de Presidentes autonómicos al objeto de incorporar las prioridades de nuestras regiones en la agenda española para la presidencia española de la UE y organizar un Foro Municipal Europeo.

Esta segunda iniciativa consistiría en una *Conferencia sobre el papel de los municipios en la construcción europea (centrándose en el principio de subsidiariedad) en el marco del Programa Construir Europa con las Autoridades Locales*<sup>(16)</sup>.

La presidencia es también una oportunidad para presentar el proyecto de la *Casa Europa*, que constituirá un foro permanente de formación y debate sobre Europa, con actividades de todo tipo, a la vez que centro de documentación, y que es necesario en el sistema actual de casas. Debe procederse a la *organización de un ciclo de conferencias y encuentros "Ágora Europa"* sobre el Futuro de Europa, junto al Movimiento Europeo, como organización señera de la sociedad civil. Esta serie de actividades podrían realizarse en todo el territorio español y a lo ancho de toda la Unión, siempre con presencia de representantes del Ministerio

*Recuperar el Festival Europa Libertad*, de cuyo convenio participa el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a celebrarse en torno al 9 de mayo como preludeo a la Presidencia española.

*En este sentido, sería importante encargar al CIS una encuesta especial sobre la percepción de la ciudadanía española respecto al proceso de integración.*

Cabe recuperar *la concesión de la medalla a la integración europea* creada por el ministro Moratinos

*Solicitar a la Casa de Moneda y timbre*, la emisión de un sello y una moneda conmemorativos de la quinta presidencia española del Consejo.

*Se propone igualmente una publicación diaria de un boletín digital informativo específico* dedicado a la presidencia española de la UE cubriendo todas las actividades y *organizar un seminario y una publicación sobre las cuatro presidencias españolas de la UE.*

*Por último, a toda esta serie de propuestas se concluye con la prioridad de hacer festivo el 9 de mayo*, reforzando de esta manera la aconfesionalidad del estado, sustituyendo una fiesta religiosa (como el 8 de diciembre) por el día de Europa como día no laborable en todo el país. Convirtiendo este día en festivo se podría igualmente dar cumplimiento a la reclamación de la nueva ley electoral europea aprobada por el Parlamento Europeo de celebrar los comicios europeos en esta significativa fecha y cumplir con nuestra tradición de celebrar una elección en día no laborable. Con esta nueva festividad del 9 de mayo, España sería el primer país en Europa en dar este paso marcando perfil durante su presidencia.

## 7. CONCLUSIONES

Como ya se ha dicho, la Conferencia sobre el Futuro de Europa adoptó sus conclusiones el 9 de mayo de 2022 y desde entonces se han impulsado nuevas dinámicas federalizantes que nos dirigen a una nueva reforma de los Tratados y que se han descrito anteriormente.

Como fórmula para subrayar las prioridades de los federalistas y la sociedad civil organizada proeuropea, y tras celebrar el 80 aniversario de otro texto seminal de la construcción comunitaria, el manifiesto de Ventotene<sup>(17)</sup>, el pasado 29 de agosto de 2022 se adoptó por el Intergrupo Spinelli de eurodiputados federalistas y por representantes de entidades europeístas una nueva propuesta de "Manifiesto por una Europa Federal: Unida, Social y Ecológica"<sup>(18)</sup> que pone al día la propuesta de Ventotene en el contexto de los nuevos cambios sistémicos a los que nos enfrentamos elaborando una propuesta programática para la próxima convención constitucional.

Siguiendo esta hoja de ruta, si la pandemia de la Covid-19 condujo a la unión sanitaria (puesta en común de recursos para la investigación, de la compra de material sanitario y la posterior campaña común de vacunación) y financiera (con el acuerdo del 23 de julio de 2020 que aprobaba por primera vez la emisión de deuda federal y el plan de recuperación europeo), para promover la recuperación social y económica en una economía mundial globalizada y digitalizada, la guerra iniciada por Putin el 24 de febrero de 2022 en territorio ucraniano nos debe conducir a una unión energética (basada en el pacto verde europeo e incluyendo transferencias a los hogares), a una unión migratoria (basada en la solidaridad y en la reubicación de los solicitantes de asilo),

y a un reforzamiento de la economía social de mercado que garantice la soberanía alimentaria, el sostenimiento de los sistemas de bienestar social (con la incorporación del Pilar Europeo de Derechos sociales y el protocolo social de forma vinculante al Tratado) y la Unión de la defensa (activando el artículo 42.2 del Tratado con la definición progresiva de una defensa común y en complementariedad con la OTAN) para garantizar nuestra integridad territorial y nuestro modelo de libertades.

Para financiar estas nuevas políticas, el Plan de Recuperación y las emisiones de deuda común han de convertirse en herramientas permanentes que podrán amortizarse a través de nuevos impuestos paneuropeos. Esta nueva unión financiera y fiscal requerirá una unión política más estrecha, en la que el parlamento tenga poder de decisión sobre las emisiones de deuda y sobre nuevas figuras fiscales.

Las medidas enunciadas a lo largo de este capítulo para mejorar la democracia europea y como propuestas a la presidencia española reflejan una agenda ambiciosa y reformista en línea con las expectativas de integración política que demandan la ciudadanía y la sociedad civil organizada y que se han visto igualmente defendidas en las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Es momento, de que la ciudadanía y sociedad civil proeuropea ayude a la presidencia española a partir del 1 de julio de 2023 a cumplir con la máxima expresada por el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, que en su alocución ante el Parlamento Europeo de 16 de enero de 2019<sup>(19)</sup> apeló a “la necesidad de proteger Europa para que Europa proteja a sus ciudadanos” y defendió la necesidad de realizar el objetivo de la federación europea. En ese empeño estamos convencidos de que la presidencia española abrirá una senda de reformas beneficiosas para el conjunto de la Unión que se verá refrendada por el inicio de la reforma de los Tratados en una línea federal y por una mayoría europeísta tras las elecciones del Parlamento Europeo de mayo de 2024.

## NOTAS

- 1 • Informe de las Conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, 9 de mayo de 2022, web del Parlamento Europeo.
- 2 • Europa como tarea: A los 70 años de los Tratados de Roma y a los 75 del Congreso de Europa de La Haya
- 3 • El 5 de mayo de 2020 se aprobaba en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo con el apoyo de los grupos del PPE, S&D, Renew Europe, Verdes y GUE el Working Document on the 70th Anniversary of the Schuman Declaration, del que ha sido ponente Domènec Ruiz Devesa. Committee of Constitutional Affairs: <https://bit.ly/2WxKc9y>
- 4 • Tratado de Lisboa. Web de la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-18898>
- 5 • ALDECOA LUZÁRRAGA, F, El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa: A los 70 años de la Declaración Schuman, 2020, Ed. Marcial Pons
- 6 • Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 2022, sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2022/2648(RSP)), web del Parlamento Europeo.
- 7 • Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)), web del Parlamento Europeo.
- 8 • Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo por el que se deroga la Decisión (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consejo y el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a dicha Decisión (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)), web del Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-05-03\\_ES.html#sdocta1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-05-03_ES.html#sdocta1)
- 9 • Youth ideas report for the Conference on the Future of Europe, European Youth Event (EYE) 2021.
- 10 • Artículo 48 del Tratado de la Unión Europea: 1. Los Tratados podrán modificarse con arreglo a un procedimiento de revisión ordinario. También podrán modificarse con arreglo a procedimientos de revisión simplificados. 2. El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados. Estos proyectos podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados. El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales.
- 11 • Artículo 85 del reglamento interno del Parlamento Europeo. Procedimiento ordinario de revisión de los Tratados: 1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 y 54 del presente Reglamento interno, la comisión competente podrá presentar al Parlamento un informe que contenga proyectos, dirigidos al Consejo, con vistas a la revisión de los Tratados.
- 12 • Documento de trabajo adoptado por la comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, Domènec Ruiz Devesa, 17 de diciembre de 2020, web del Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/219816/2020-12-17\\_Working%20Document%20Right%20of%20Inquiry.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/219816/2020-12-17_Working%20Document%20Right%20of%20Inquiry.pdf)
- 13 • Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2014, sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo relativo a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo y por el que se deroga la Decisión 95/167/CE, Euratom, CECA del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (2009/2212(INL)), web del Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0429\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0429_ES.html)
- 14 • “A new strategic agenda 2019-2024”, <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf> del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019 y disponible en la web del Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>
- 15 • Spain’s non-paper on a European recovery strategy, 19 April 2020: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/04/Spain.pdf>
- 16 • Construir Europa con las autoridades locales: una red integrada por corresponsales locales de la UE que trabajan en cooperación para fomentar la comunicación sobre temas relacionados con la UE, sitio web de la Comisión Europea
- 17 • El Manifiesto de Ventotene. Por una Europa libre y Unida. Altiero Spinelli y Ernesto Rossi, ediciones La lluvia, 2016.
- 18 • Proposal of a Manifiesto for a Federal Europe: Soberana, Social y Ecológica, web del Grupo Spinelli, 2022.
- 19 • Pedro Sánchez: “Apelo a la necesidad de proteger Europa para que Europa proteja a sus ciudadanos”, discurso ante el Parlamento Europeo de 16 de enero de 2019, web de Moncloa: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2019/160119-sanchezparlamento.aspx>

## HACIA UN ¿NUEVO? PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

### ANNA TERRÓN

Directora de FIIAPP y ex Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración

#### RESUMEN

Recordamos el acuerdo fundacional de Tampere, dirigido a desplegar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, no por afán de dar un alcance histórico a este artículo sino para facilitar la comprensión del nuevo Pacto Europeo de Migración propuesto por la Comisión en el año 2020, y el reto que implica el deber de adoptarlo durante la próxima presidencia española. Para lo segundo, es importante también analizar el desarrollo la Agenda de Tampere a lo largo de tres lustros, los logros alcanzados y, particularmente, los escollos que ha ido encontrando, que la han ido fragmentando, ralentizando y, más de una vez, obligado a reorientar el rumbo.

**Palabras clave:** Acuerdo de Tampere, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, Pacto Europeo de Migración, Presidencia española

#### ABSTRACT

We recall the founding agreement of Tampere, aimed at deploying the Area of Freedom, Security and Justice, not out of an effort to give this article a historical scope but to facilitate the understanding of the new European Migration Pact proposed by the Commission in 2020, and the challenge implied by the duty to adopt it during the next Spanish presidency. For the second, it is also important to analyze the development of the Tampere Agenda over fifteen years, the achievements and, particularly, the obstacles that it has been encountering, which have been fragmenting, slowing it down and, more than once, forced to redirect the course.

**Keywords:** Tampere Agreement, Area of Freedom, Security and Justice, European Migration Pact, Spanish Presidency

La Comisión Europea ha dedicado lo que llevamos de siglo a impulsar una política de migración europea que garantice la libre circulación interior y asegure el control de las fronteras exteriores comunes. La incorporación del acervo de Schengen al Tratado de la Unión y su puesta en marcha efectiva en 1999 obligaron a plantear medidas compensatorias en los ámbitos de la política de justicia e interior, y a establecer un marco común para las políticas de migración y asilo. *El Tratado de Ámsterdam, dos años antes, permitió iniciar el camino hacia el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) europeo, reforzado posteriormente en el Tratado de Niza (2001) y hoy consolidado en el Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

La integración del acervo de Schengen al Tratado de Ámsterdam, en un ejercicio tal vez poco elegante para los juristas más puristas, pero desde luego contundente, convirtió en derecho primario de la Unión el conjunto de medidas desarrolladas a lo largo de un proceso iniciado fuera de sus instituciones, que alcanzó su madurez en el marco intergubernamental del Tratado de Maastricht. En octubre del mismo año, 1999, el Consejo Europeo adoptó, en la ciudad finlandesa de Tampere, una primera guía para ese viaje, cuyo impulso venía de esa recién estrenada libertad de circulación interior. El eje central de la Agenda de Tampere lo constituía pues la necesidad de preservar y ampliar el marco europeo de libertad, incluida la libre circulación interior. *Para ello se establecían tres hitos: la cooperación policial, la cooperación judicial, ambas desarrolladas también en el marco intergubernamental, y las políticas de asilo y migración, hasta entonces prácticamente excluidas del marco europeo.*— El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia -cuya existencia se equiparó a las del Mercado Interior y la Unión Económica y Monetaria, a las que, a su vez, afianzaba- venía a garantizar el acceso a la justicia y a la seguridad a partir de la cooperación y la solidaridad, y no ya desde el control del propio territorio. Esto marcó sin duda un punto de inflexión, un cambio formidable en la Unión, y sus Estados miembro. La propia idea de Estado, dos de cuyos elementos constitutivos son el propio territorio y el control de sus fronteras, se veía entrelazada con la Unión Europa de una forma nueva. Este cambio pretendía marcar la entrada en el siglo XXI, adelantándose a lo que serían algunos de sus mayores retos.

Las fronteras exteriores pasaban a ser fronteras comunes, controladas solidariamente por los Estados miembros en el marco de la Unión. Ahí se halla el nexo entre la libertad de circulación y las políticas de migración y asilo, enmarcadas en el ELSJ. El acervo de Schengen establece las condiciones para el cruce de las fronteras exteriores, y “comunitariza” los permisos de entrada para estancias de corta duración, con los llamados visados Schengen. El Consejo Europeo reconoció en Tampere la necesidad de abordar en qué condiciones se puede producir el acceso para estancias de larga duración y la acogida humanitaria. Las Conclusiones del Consejo afirmaban que “corresponde al Tratado de Ámsterdam recoger el desafío de garantizar que esa libertad, en la que se incluye el derecho a circular libremente por toda la Unión, pueda disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia accesibles a todos”. En el siguiente punto definía el ámbito de la palabra todos, señalando que “esta libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión...” y afirma que “sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a

“Esta libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión...”

nuestro territorio”, y llama a la Unión a “desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan ...”.

La Agenda de Tampere persiguió el desarrollo de un “planteamiento común” para lograr el objetivo de “una Unión Europea abierta y segura, plenamente comprometida con las obligaciones que emanan de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos pertinentes en materia de derechos humanos, y capaz de responder de forma solidaria a necesidades de tipo humanitario”, así como para garantizar “la integración en nuestras sociedades a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión”.

El Consejo marcó las líneas a seguir en materia de migración y asilo agrupándolas en cuatro bloques: la colaboración con los países de origen de la migración, la armonización de la política de asilo europea; la aproximación de las políticas de migración (condiciones de entrada y residencia, y trato justo de los migrantes); la gestión de los flujos migratorios y la lucha contra la migración irregular desde el origen (desarrollando las nuevas capacidades de la Unión en materia de readmisión y el retorno de los migrantes en situación irregular). Reitera también a los Estados miembro la necesidad de controlar estrictamente las fronteras exteriores (ya comunes) tal como se establece en las normas incorporadas con el acervo de Schengen.

El contexto en el que se adoptó esta hoja de ruta fue por la guerra de los Balcanes, que provocó el desplazamiento de centenares de miles de personas, devolviendo imágenes no vistas en el continente desde la posguerra europea. Por otro lado, a mucha distancia en términos de impacto, e incomparable en términos de desazón y angustia, *el sur de la Unión había dejado de ser una región emisora de migrantes y se convertía, con España a la cabeza, en una región de tránsito y crecientemente de llegada*. La Agenda de Tampere pretendía dotar a la Unión Europea de instrumentos para capacitarla ante los retos del siglo venidero.

Recordamos este acuerdo fundacional dirigido a desplegar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, no por afán de dar un alcance histórico a este artículo sino para facilitar la comprensión del nuevo Pacto Europeo de Migración propuesto por la Comisión en el año 2020, y el reto que implica el deber de adoptarlo durante la próxima presidencia española. Para lo segundo, es importante también analizar el desarrollo la Agenda de Tampere a lo largo de tres lustros, los logros alcanzados y, particularmente, los escollos que ha ido encontrando, que la han ido fragmentando, ralentizando y, más de una vez, obligado a reorientar el rumbo.

## DE LA AGENDA DE TAMPERE A LA FALLIDA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN: EL DESIGUAL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN Y ASILO

A las Conclusiones del Consejo de Tampere (1999-2004) les siguieron las agendas de La Haya (2004-2009) y de Estocolmo (2009-2014). Durante este mismo período

se modificaron los Tratados en dos ocasiones: en 2001 se firmó el Tratado de Niza (que pretendía equiparar a la Unión para afrontar mejor la ampliación) y entró en vigor en 2003. Este sería posteriormente modificado por el Tratado de Lisboa, vigente desde 2009.

El cambio más relevante apuntado en 2001 fue la ampliación de la codecisión como procedimiento legislativo, que tuvo un impacto notable en el desarrollo del ELSJ. La Agenda de La Haya se adoptó en 2004 sin el requerimiento de unanimidad para el desarrollo de las normas de asilo, que pasaron a codecisión, como lo hizo también solo una parte de la política de migración. Las decisiones sobre condiciones de entrada y residencia se mantuvieron sujetas a la unanimidad. Pasaron a codecisión aquellas referidas a la inmigración y residencia irregulares, incluida la repatriación de los residentes en situación irregular. Esta fragmentación de la base jurídica marcaría la bifurcación y el desigual desarrollo de las políticas de migración, por un lado, y la lucha contra la migración irregular, por otro.

*La lógica del ELSJ, que ubicó la migración y el asilo en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, ayudó a consolidar una separación que hoy se ha impuesto.* Ya no sorprende que se hable de políticas de migración legal -extraño adjetivo para una acción institucional y de gobierno- por un lado, y de políticas de migración “ilegal” por otro, no como el paquete de medidas usadas para imponer el marco jurídico establecido, sino como un paquete independiente, sustanciada como objeto propio. Esta tendencia no pudo ser revertida con la extensión de la codecisión a todas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Además, éste excluyó el objetivo de armonizar la legislación sobre migración (art.79.4), lo que limitó aún más la aproximación de políticas prevista en los acuerdos de Tampere. En paralelo a esto, se ha ido desarrollando la normativa Schengen, siempre en relación -y a veces en tensión- con las referidas a la migración y asilo. Este el marco que hoy tenemos para las políticas de migración y asilo.

Analizar cómo se ha desarrollado éste nos ayudará a entender a qué nos enfrentamos. No entraremos aquí a detallar las agendas de La Haya y Estocolmo, que no diferían mucho de la agenda inicial -un espacio común de asilo, una política de migración y la gestión de los flujos migratorios, y la relación con los países de origen-. Iremos directamente a analizar las cuestiones centrales que han marcado y siguen marcando hoy el debate entre la Comisión Europea y los Estados miembro, especialmente en el Consejo de Ministros de Interior y Justicia, y que han dificultado enormemente el avance integral previsto, aunque no hayan impedido logros, algunos de ellos muy relevantes, pero alcanzados a costa de la fragmentación de las agendas previstas.

## UN SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO, VEINTISIETE ESPACIOS DE ACOGIDA

La agenda de La Haya estableció como prioridad el desarrollo de un verdadero espacio común de asilo. La primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) estableció las condiciones para la protección internacional, y las normas mínimas en materia de asilo -requisitos y protección efectiva- por parte de los Estados miembros y estableció los criterios para determinar el Estado responsable de una solicitud (“comunitarización”

del Convenio de Dublín) y la base de datos EURODAC. La Comisión lo quiso impulsar con el primer Pacto Europeo de Migración y Asilo de 2008. Solo en 2013 se completaron las directivas vigentes por las que se establecen los procedimientos comunes, los requisitos para la concesión de asilo y las condiciones de recepción, los Reglamentos de Dublín y EURODAC, el establecimiento de la European Asylum Support Office (EASO) como oficina de apoyo al asilo, y la Directiva de Protección Temporal para situaciones extraordinarias, vigente desde 2001, pero que no se aplicó en la crisis humanitaria de 2015, ni fue recogida por la Agenda Europea de Migración y Asilo que presentó la Comisión Juncker.

*El centro de las divergencias estaba -y está- en la gestión solidaria de la migración y el asilo (art. 80 TFUE) dentro del espacio de libre circulación interior.* Las discusiones han estado y están aún marcadas por las diferencias entre países con un sistema robusto de asilo y una fuerte tradición de acogida, que efectivamente terminan por tener un mayor número de refugiados, por un lado, y los países con amplias fronteras exteriores, territoriales o marítimas, por otro. Esta discusión, en la que todos tenemos razones profundas y nadie tiene la razón singular, ha encallado todos los intentos de establecer mecanismos estables de solidaridad tal como prevé el Tratado, tanto para la gestión común del asilo como para la afluencia repentina de ciudadanos de terceros países (art.78.3).

*La armonización del asilo sigue encallada en el mismo punto, un sistema común establecido por el conjunto de Directivas y Reglamentos mencionados, cuya trasposición y aplicación nacional, lejos de crear un espacio europeo común de asilo, sigue produciendo tantos subsistemas como Estados miembro tiene la Unión.*

La Agenda de 2015 rompió la lógica quinquenal basada en los acuerdos de Tampere. Debíó hacer frente a la gestión en el corto plazo a una situación desbordante tras la llegada a territorio de la Unión de los desplazados por la guerra de Siria, y, a la vez, a la reforma pendiente del marco normativo de asilo y migración. Esto último no fue posible ni en aquellas circunstancias.

*Las distintas velocidades de las políticas migratorias y la centralidad de las políticas nacionales*

Estamos muy lejos de conseguir el desarrollo de “una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”, tal como exige el TFUE en su artículo 79.1. Al menos en su integralidad. Las políticas de inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal (79.1c) y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños (79.d) han tenido un recorrido notable, en el que podemos destacar la temprana Directiva de Retorno (2008), la creación de Frontex en 2004, hoy reconvertida en Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, con un mandato ampliado y unas capacidades operativas reforzadas, o las competencias en la negociación del retorno asistido o forzoso, previo acuerdo de readmisión del país de origen, como eje central de la dimensión exterior de la política migratoria, en la que también se enmarca la lucha contra la migración ilegal.

*La velocidad y la profundidad con la que ha avanzado el resto de la agenda establecida en el TFUE ha sido mucho menor.* El artículo 79.1. prevé establecer las “condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar” (79.1a) y “la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros” (79.1b) está lejos de desarrollarse de forma integral. Los logros no pueden ocultarse, pero se centran en la atracción de talento hacia la Unión, especialmente la Directiva sobre la Blue Card, con sus sucesivas reformas, la última en 2021. En todo caso, *lo que nos interesa aquí no es el repaso exhaustivo de las normas sino la identificación de los escollos que han ido virando el rumbo de las políticas europeas de migración y que siguen ahí.*

La persistencia de distintos modelos migratorios, la inclusión en el Tratado de una reserva a favor de los Estados miembros para establecer los volúmenes de admisión de migrantes (art.79.5 TFUE), junto con la relevancia creciente de la migración en las arenas políticas nacionales hasta extremos tóxicos, ha hecho imposible cualquier aproximación de las normas y políticas de migración propuestas en el Consejo de Tampere y los siguientes programas de La Haya y Estocolmo, de forma integral y coherente, sin despreciar difíciles logros parciales a los que nos hemos referido. La Agenda Europea de Migración de 2015 prácticamente renunció a ello, reconociendo las atribuciones limitantes reservadas a los Estados miembros, y rebajando la ambición al anuncio de la necesidad de “estudiar la forma de conciliar esta limitación con las necesidades colectivas de la economía europea”.

## RELACIÓN CON LOS PAÍSES DE ORIGEN PARA UNA MEJOR GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES

La relación con los países de origen es tal vez la línea continua con mayor trazabilidad en las políticas europeas comunitarias. Todos los incentivos posibles en la acción exterior de la Unión se han movilizado para sostener esta política en dos ejes básicos: *la lucha contra la migración irregular, que ha llegado a contar con los instrumentos de la Política Exterior y de seguridad común, y la cooperación con los países terceros, con los instrumentos de la cooperación al desarrollo para abordar las llamadas causas profundas de la migración.* El entramado de relaciones ha crecido sustancialmente, la mayoría en el plano bilateral, pero también las que ha ido tejiendo la propia Comisión.

Este no es un ámbito controvertido en el debate político europeo, salvo en aspectos relacionados con la tendencia a la externalización de responsabilidades en el ámbito del asilo. A aquellos que miran la migración desde la aceptación, la cooperación internacional les evoca un marco positivo, y a aquellos que la miran desde el temor o el rechazo, el objetivo final de reducir las salidas les parece deseable. En el ámbito exterior las cosas no son tan simples. Los países terceros tienen su propia agenda, y el peso político

Una aproximación meramente transaccional con los países terceros para incorporar a los países de origen a esta gestión migratoria ha dado réditos, pero también dificultades.

y económico de la migración es notable en algunos casos. La inexistencia de una política europea de migración integral, que pueda ofrecer vías de migración hoy extremadamente escasas y ceñidas a acuerdos bilaterales entre Estados de origen y destino, o simplemente políticas de visados menos rígidas, dos elementos importantes para nuestros socios, limita extraordinariamente la capacidad de negociación de la Comisión Europea. Además, las relaciones entre la migración y el desarrollo son complejas, y difícilmente dan como resultado a corto plazo una reducción de las salidas. Una aproximación meramente transaccional con los países terceros para incorporar a los países de origen a esta gestión migratoria ha dado réditos, pero también dificultades.

Entre ellas, ubicarnos en una posibilidad relativa de debilidad y dependencia, más que de interacción, y situaciones en las que esta agenda puede llegar a chocar con otros objetivos de la política exterior de la Unión.

Más allá de los resultados limitados de la Agenda de 2015, reconocidos por todos, la Comisión reivindicó su éxito en las acciones comunes emprendidas para gestionar, en el corto plazo, la situación vivida en aquellos años, es decir su dimensión no ya como agenda política sino como plan de acción (y reacción) sobre la realidad migratoria y los demandantes de protección que llegaban a nuestras costas. La dimensión exterior tuvo importancia en este ámbito.

## EL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN

En 2020, dada por superada la crisis humanitaria iniciada en 2015, pero aún con el sabor amargo que dejó la misma en la Unión, la presidenta Ursula von der Leyen anunció un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, con el objetivo de recuperar el "enfoque global" que permita la formulación de políticas integradas que aúnen los ámbitos del asilo, la migración, el retorno, la protección de las fronteras exteriores, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y las relaciones con terceros países.

La mayor novedad de la arquitectura jurídica propuesta es el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. *El Reglamento (RAMM, por sus siglas en inglés), aborda de forma conjunta, por primera vez, los ámbitos del asilo y la migración, considerando que son comunes a ambos el control de las fronteras exteriores, el establecimiento de procedimientos rápidos en las mismas para determinar quién puede acceder al sistema de asilo, y el retorno.* Las relaciones con los países terceros forman parte también de esta propuesta.

El Pacto prevé además la reforma o adopción de otros instrumentos jurídicos que configuren una política integral de migración y asilo. Entre ellos, una nueva legislación para establecer un procedimiento de control en las fronteras exteriores; la reforma de la Directiva de Retorno de 2008, que, junto al refuerzo de las relaciones con los países terceros garantice un rápido escrutinio en frontera de las demandas de asilo y, en caso de rechazo, un procedimiento de devolución todo lo inmediato posible.

El Pacto retoma la ambición de reformar el Sistema Europeo Común de Asilo, para

el que propone reformar la Directiva sobre las Condiciones de Acogida, y cambios más formales que de contenido, ya que propone utilizar el reglamento y no la directiva para garantizar un cumplimiento más estricto del mismo, y adoptar el Reglamento sobre Requisitos para la Protección Internacional, así como de un Reglamento sobre los procedimientos de asilo que incluya un nuevo procedimiento fronterizo y haga los procedimientos de asilo más eficaces. Una novedad importante es que desaparece el Reglamento de Dublín, ya que el establecimiento del país responsable de cada solicitud de asilo pasa a formar parte del RAMM, junto con normas más estrictas para evitar los movimientos dentro de la Unión Europea de los demandantes de asilo y los refugiados, y la determinación de los criterios de responsabilidad y solidaridad, más allá de Dublín, estableciendo nuevas posibilidades para el ejercicio efectivo de la solidaridad, más allá del realojamiento en el propio territorio, como, por ejemplo, la esponsorización de los retornos. En este ámbito, hay que señalar también la propuesta para reforzar el sistema de datos con la revisión del Reglamento Eurodac, y la transformación ya cumplida de EASO en la Agencia de Asilo de la UE. También se quiere adoptar el Reglamento Marco sobre Reasentamiento y Admisión Humanitaria, que señala a los países terceros vías legales para la llegada al territorio de la Unión.

A esta arquitectura jurídica se unen programas de acción entre los que destacan, entre otras, la propuesta de un Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias, la cooperación en materia de salvamento marítimo, un nuevo Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, incluidas sanciones efectivas a los empleadores.

Muy especialmente, *y señalado por España como prioridad específica en de su presidencia, la Comisión se compromete desarrollar y profundizar diálogos y asociaciones en materia*





*de inmigración concebidos a medida, integrales y equilibrados, conjuntamente con el Servicio de Acción Exterior*, reserva un 10 por cien del instrumento único de cooperación (NDICI) a las acciones relacionadas con la migración, a la ayuda para crear oportunidades económicas y hacer frente a las llamadas causas profundas de la migración (ilegal). La dimensión exterior de la migración es también parte relevante del nuevo Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración, especialmente en materia de retorno y readmisión.

Es importante señalar que un año después de lanzar el nuevo PMA, la Comisión propone un paquete de medidas para reforzar internamente el espacio Schengen, llamado a ampliarse.

### *Qué hay de nuevo, y qué no hay, en el nuevo Pacto de Migración y Asilo*

De la propuesta de la Comisión se desprende un enfoque nuevo que pone el énfasis en la robustez de la gobernanza del marco común de la migración y el asilo, para lo que desarrolla, por primera vez, un sistema de escrutinio y control de su aplicación, apoyado en instrumentos propios como son las agencias europeas Frontex y EASO. *La identificación de los fallos del sistema como el elemento central de la pérdida de confianza en el mismo es una orientación nueva respecto de los programas anteriores y la Agenda de Migración de 2015.* Entre estos se identifican algunas debilidades que se comparten con los propios Estados, como las dificultades para controlar las fronteras exteriores y la ejecución de las devoluciones. Este cambio de tono y orientación pretende una mayor integración de la acción de los Estados miembros y las instituciones comunitarias. La creación de un Reglamento dirigido a la gestión tanto de la migración como del asilo se dirige también a ese objetivo de una gobernanza reforzada y monitorizada.

Más allá de esto, como hemos señalado, el Sistema Común de Asilo no presenta muchas más novedades que esta pretensión de imponer su cumplimiento y, en este sentido, una nueva legislación detallada y estricta que pretende fijar las responsabilidades comunes y la solidaridad como base del mismo, así como verificar su cumplimiento.

La relación con los países terceros sigue siendo un ámbito central -y en desarrollo permanente- de las políticas europeas de migración. En este período, el refuerzo de los instrumentos financieros y la presencia transversal de la migración en la política exterior de la Unión y las políticas e instrumentos de la cooperación al desarrollo es evidente.

El Pacto consolida también la tendencia al bloqueo de cualquier aproximación de las políticas que hoy llaman de migración legal, y más allá de los llamamientos a las vías legales y algunas propuestas de reforma -por ejemplo, de la ya poco relevante Directiva de Reagrupación Familiar-, las escasísimas medidas concretas que anuncia siguen refiriéndose a la atracción de talento para el mercado interior, y soslayando cualquier otro aspecto. La migración laboral no se ha detenido en la Unión Europea. Según detalla la propia Unión Europea en la propuesta para un nuevo Pacto de Migración de 2020, los Estados miembros expidieron alrededor de 3 millones de primeros permisos de residencia a nacionales de terceros países en 2019 (las solicitudes de asilo ese año fueron 698.000). Lo que ha sucedido es que la migración se ha excluido, en buena parte, de la gestión común.

Si volvemos al momento fundacional del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el

que el TFUE enmarca las políticas de migración y asilo, podemos identificar claramente la continuidad del eje central del ELSJ, la -cada vez más difícil- preservación de la libertad de circulación interior, y la continuidad de la mayoría de los hitos establecidos por el Consejo en el primer programa de Tampere: el desarrollo de un sistema común armonizado de asilo, la gestión de los flujos migratorios y lucha contra la migración irregular, y, particularmente, la relación con los países terceros. *La quiebra más importante sigue siendo la imposibilidad de avanzar en la aproximación de las políticas de inmigración e integración, un objetivo mayor en aquel momento.*

Lo que sin duda sí ha cambiado es el contexto en el que se propone el nuevo Pacto. Al inicio de la agenda de migración y asilo, la libertad de circulación se consideraba un pilar intocable que iba a empujar la adopción de las medidas que debían acompañarla. Hoy sabemos que la relación entre unas y otras es básica, pero también que *la fuerza motriz de la libertad de circulación interior no es suficiente para impulsar el conjunto del ELSJ. La reintroducción de las fronteras interiores ha llegado a cotas alarmantes, como ha manifestado la Comisión. La defensa del ELSJ* deberá hacerse, como plantea el Pacto, en su conjunto.

También ha cambiado el contexto político. La toxicidad de cualquier debate sobre migración, independientemente de lo que suceda, no ha parado de crecer. Las especificidades del uso de ésta en cada una de las arenas políticas nacionales hacen muy difícil encontrar espacios donde generar consensos amplios y aún más convertirlos en acuerdos. Está por ver si la orientación del Pacto, que opta por cambiar de estrategia y de narrativa respecto de ejercicios anteriores, centrándose en los elementos de control, es suficiente para revertir la tendencia a la resistencia extrema en el seno de los Estados miembro. Especialmente si, como requiere la Comisión, esta exige una mayor implicación y cambios en sus marcos y políticas propias. Por el momento, los tres años que han pasado desde la propuesta del nuevo Pacto y su estado de desarrollo, que lo ha tenido en algunos aspectos, no muestran cambios visibles de actitud, aunque matizando esto, sí *podríamos decir que la propuesta global no se discute. Al contrario, se evoca como marco de referencia y como base de las acciones que se emprenden, pero las medidas legislativas siguen sin avanzar.*

La toxicidad de cualquier debate sobre migración, independientemente de lo que suceda, no ha parado de crecer.

Lo que no ha cambiado es el contexto de crisis a las que ha debido hacer frente Europa. Si Tampere fue, en parte, hija de la guerra de los Balcanes, y la Agenda Europea de Migración lo fue de la crisis humanitaria causada por la guerra de Siria, el no nato nuevo Pacto, que pretendía desarrollarse en una situación post crisis, ha debido abordar las consecuencias humanitarias de la guerra de Ucrania.

El Pacto proponía en 2020 derogar la Directiva de protección temporal a favor de la legislación para hacer frente a las situaciones de crisis y de fuerza mayor. Curiosamente, o no, *ha sido la vieja Directiva de protección temporal de 2001, no empleada en crisis anteriores, la que ha venido al rescate de la Unión ante el desafío de acoger a los desplazados por la guerra de Ucrania.* En el corazón de la Directiva está, precisamente, la derogación de la responsabilidad del primer país de llegada en la acogida y un sistema flexible que ha permitido acoger sin más drama que el de los propios refugiados,

una cifra de personas con necesidad de protección muy superior a las crisis anteriores. El éxito de la gestión de esta crisis se ha puesto como ejemplo de la acción común europea. Claramente, el orden que ha permitido la flexibilidad regulada ha generado mucha menos ansiedad que el desorden causado por una ambición imposible de control de una situación dada. No será fácil extraer lecciones de esta experiencia. Pero podemos afirmar, por lo menos, que los fracasos vividos no eran atribuibles al conjunto del diseño inicial de la política de migración y asilo común. Como hemos visto, muchos de estos perviven, como lo hacen también los motivos para impedir su avance.

## EL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO EN LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

La próxima presidencia española ha asumido como prioridad, tal como se comprometió en 2022 junto con el resto de las presidencias e instituciones comunitarias implicadas, adoptar en algún momento de 2024 el nuevo Pacto de Migración y Asilo. Hemos visto avances en reformas parciales y programas de acción impulsados por el Pacto.

No adoptar esta agenda sería una señal negativa para la Unión, y tendría, como hemos visto, consecuencias en pilares fundamentales de su existencia. Continuar con el grado

de fragmentación actual, y con un grado de incumplimiento del TFUE (y la Carta de Derechos Fundamentales) como el que hemos visto, no es una buena opción.

La presidencia española se apoyará sobre una experiencia en la gestión de las migraciones y una evolución del sistema de asilo que podemos decir, sin rubor, que es de las más positivas de nuestro entorno. El equilibrio entre la flexibilidad para la gestión de la realidad y un marco normativo ambicioso y coherente, pero no por ello más complejo, está en la base de este sistema, cuyas líneas maestras tanto en la gestión interior como en el compromiso europeo y la dimensión exterior, se han mantenido a lo largo del tiempo. El reto que asumimos con nuestra presidencia puede beber de esta experiencia, y de nuestra credibilidad en el marco comunitario. El objetivo es generar el consenso suficiente para un acuerdo sobre el Pacto que permita volver a los nuevos y no tan nuevos objetivos para preservar la esencia del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consagrado en el Tratado, restaurando un mínimo de confianza mutua que permita consolidar los logros alcanzados hasta hoy y avanzar, aunque sea de forma más simple y con pocas algaradas, en la agenda que la Unión viene construyendo desde inicios de siglo, la única posible: *una agenda que permita seguir abordando los nuevos y viejos retos desde la cooperación -interior y exterior- y no lo haga desde el repliegue nacional*. No podemos permitirnos otros cinco años perdidos. El éxito no va a depender sólo de la Presidencia, pero haber establecido esta prioridad es, desde luego, un acierto. Merece la pena intentarlo.



## LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: SALTO PRESUPUESTARIO

**JONÁS FERNÁNDEZ**

*Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento*

*Europeo*

### RESUMEN

Este artículo pretende realizar una breve retrospectiva para visualizar el gran avance de estas décadas de paz, que nos permita también aprehender las contradicciones de ese modelo de integración. Se detalla a continuación esa evolución en lo respectivo a la Unión Económica, identificando los saltos adelante y los cuellos de botella que se fueron generando de manera automática y que, a su vez, justificaron los siguientes avances. Concluiremos después abordando los problemas del presente, la mayoría de los cuales están razonablemente bien enfocados, aunque pendientes de rematar.

**Palabras clave:** unión económica, unidad aduanera, unidad monetaria, mercado único.

### ABSTRACT

This article intends to carry out a brief retrospective to visualize the great progress of these decades of peace, which also allows us to apprehend the contradictions of this integration model. This evolution with respect to the Economic Union is detailed below, identifying the leaps forward and the bottlenecks that were automatically generated and which, in turn, justified the following advances. We will conclude later by addressing the problems of the present, most of which are reasonably well focused, although pending completion.

**Keywords:** economic union, customs unit, monetary unit, single market.

Afirmaba Robert Schuman en su icónica declaración de mayo de 1950: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. Pues bien, la historia inconclusa de la unión económica, la única monetaria o, simplemente, del mercado único, reflejan fielmente esa mirada profética que el ministro francés de Asuntos Exteriores recogía en su declaración, y que daría inicio a la Comunidad del Acero y del Carbón que nos ha traído hasta la actualidad.

Quizá convenga, pues, realizar una breve retrospectiva para visualizar el gran avance de estas décadas de paz, que nos permita también aprehender las contradicciones de ese modelo de integración. El único posible, por otra parte. Así pues, se detalla a continuación esa evolución en lo respectivo a la Unión Económica, identificando los saltos adelante y los cuellos de botella que se fueron generando de manera automática y que, a su vez, justificaron los siguientes avances. Concluiremos después abordando los problemas del presente, la mayoría de los cuales están razonablemente bien enfocados, aunque pendientes de rematar. Veamos.

### DE LA CECA A MAASTRICHT

El Tratado de la CECA (1952), firmado dos años después de la Declaración Schuman, respondía a la necesidad de encauzar el control y supervisión de la producción de acero y carbón de los Estados miembros fundadores, materias primas críticas para la fabricación de armamento. Ahora bien, a diferencia del sistema exclusivamente intergubernamental de supervisión de los acuerdos con los que se cerró la I Guerra Mundial, en esa ocasión se crearon nuevas instituciones europeas y democráticas para ejecutar y controlar la implementación del tratado de la CECA. De alguna manera, la supervisión del cumplimiento de la Paz de Versalles no construyó un marco institucional para tal fin, sino que delegó ese control a una especie de mecanismo intergubernamental. En ese contexto, el Gobierno nazi de Alemania acabaría por encontrar las vías de ocultamiento de la reconstrucción de su maquinaria bélica. *Sin embargo, la CECA establecía un secretariado centralizado. Esa fue la innovación institucional de ese tratado, abriendo una tensión intergubernamental vs. comunitario que ha marcado el desarrollo de este proyecto hoy llamado Unión Europea.*

En todo caso, y aun cuando se diseñaba, al fin y al cabo, una gestión conjunta del acero y del carbón, en este primer tratado europeo no había aún una impronta reseñable de la ruta hacia la unión económica. *La semilla, el marco institucional, y una cierta teleología, ya estaban sin embargo entre sus páginas.*

En 1957 se firman los Tratados de Roma. El Tratado de la Comunidad Económica Europa es el que más interesa al propósito de este artículo. Por una parte, y con independencia de la profundización del modelo institucional democrático de ese nuevo artefacto llamado ya Comunidad Económica Europea, se pone en marcha la Política Agrícola Común y, por otra, se diseña la “unión aduanera” que dio lugar al “mercado común”, aún no “único”.

Con ambas medidas se institucionalizaba un mercado común para bienes agrícolas y ganaderos, y unos instrumentos de intervención y regulación homogéneos. Pero,

además, se establecía una agenda de eliminación de aranceles para cualquier tipo de bien entre los Estados de la CEE (no solo a los efectos de la PAC), mientras se fijaba un arancel común con el resto del mundo. *Es importante anotar que, en ese mercado común, ni los servicios, ni el capital, ni el trabajo, podían moverse libremente. Sólo los bienes disfrutaban de esa libertad, pero esa espita fue suficiente para continuar el camino.*

Es importante también tener presente cómo el proyecto europeo resurge con los Tratados de Roma tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, un Tratado que daba continuidad a la focalización de los esfuerzos europeizantes a las cuestiones militares. Sin embargo, tras la firma de ese nuevo tratado de defensa en 1952, el proyecto acabaría descarrilando por la ausencia de apoyo suficiente en el Parlamento francés que rechazó su ratificación. Se acababa así y durante algunas décadas el avance del proyecto europeo en materia de defensa, lo que abrió el debate hacia las cuestiones económicas como nuevo nexo de unión entre los europeos. Y los Tratados de Roma apuntaron en tal dirección, como señalaba previamente, y abrieron la senda hacia la unión económica.

Decía que sólo los bienes disfrutaban de ese mercado común europeo, sólo ellos viajaban con libertad y sin aranceles entre los Estados, y eso exigía, por su parte, que hubiera un arancel común frente al resto del mundo, *creando así una unión aduanera*. Si los bienes se mueven libremente de un país a otro, no puede haber criterios distintos entre las vías de acceso a cada uno de ellos desde el exterior. Por cierto, para conocer algo más sobre la fuerza de las uniones aduaneras como elemento de apalancamiento de uniones económicas e incluso políticas, el lector puede repasar el proceso de unificación de la actual Alemania en la segunda parte del siglo XIX.

Pero volviendo a nuestra historia, si los bienes viajan libremente, obviamente alguien tiene que ocuparse de tales movimientos. Además, algunos de esos bienes serían de consumo duradero, donde operan seguros, garantías y servicios vinculados. Ciertamente,

Si los bienes viajan libremente, obviamente alguien tiene que ocuparse de tales movimientos

se puede mantener un área de libre comercio de bienes durante un tiempo, pero, tarde o temprano, tal movimiento económico acaba ejerciendo presión para facilitar el tránsito de personas y de servicios, así como de los movimientos financieros. Cobros y pagos transfronterizos pueden sujetarse a algún control, pero si el mercado común avanza, todos esos obstáculos son ineficiencias a corregir.

*Los años 60 supusieron una década de notable crecimiento, donde la reducción hasta la desaparición completa de aranceles internos y la implementación de la unión aduanera aceleraron las tasas de expansión de la económica.* En el orden político se firmó el Tratado de Fusión (1965), donde no habría grandes avances en materia económica. Ese marco institucional sirvió a su vez para las ampliaciones de la década de los 70, animadas por el éxito económico de la Comunidad. Y los shocks petroleros de esos años coadyuvaron a su vez a la implementación de una nueva política de desarrollo regional. Una volatilidad en los precios energéticos que, como la volatilidad de los precios agrícolas décadas habían servido para poner en planta la Política Agraria Común, exigía ahora hacer lo propio en materia industrial.

Ahora bien, no sería hasta los años 80 cuando las incoherencias de una unión aduanera sólo para bienes, como comentamos previamente, comenzaron a emerger con fuerza, toda vez que el impacto de las crisis del petróleo, especialmente en la industria, habían reducido los potenciales de crecimiento de aquel marco institucional.

Así pues, en 1986, y tras la ampliación al mediterráneo, *se firma el Acta Única Europea, un programa a seis años vista donde la libertad de movimientos se ampliaba a servicios, capital y trabajadores*. De este modo, se pasa de la coexistencia de un mercado común con la realidad de mercados nacionales, a la configuración de un mercado único. Por lo tanto, las realizaciones concretas a las que hacía referencia Schuman habían ido creando una solidaridad de hecho, pero también habían producido la emersión de ciertas inconsistencias o incoherencias de un modelo de integración de etapas, que siempre exigía y exige pasos hacia adelante. Y con el Acta Única se daba un paso de gigante, que conduciría de manera natural al Tratado de Maastricht (1992), texto que plantea el nuevo reto de avanzar hacia la moneda común, el euro.

Quizá no haya algo más ineficiente para activar el comercio que la existencia de distintas monedas y la asunción de los costes de tipo de cambio en un mercado único. Ese riesgo de tipo de cambio obliga a la contratación de seguros o asumir altos niveles de incertidumbre monetaria, aminorando las transacciones comerciales. De este modo, la profundización del mercado único dependía críticamente del tratamiento de estos riesgos de tipo de cambio.

Pues bien, tras la ruptura de Bretton Woods durante las crisis del petróleo, los países europeos debieron buscar un marco de actuación para la política cambiaria que fuera consistente, por otra parte, con las revisiones de las políticas monetarias destinadas a reducir las hiper-inflaciones de finales de la década de los 70 y principios de los ochenta. Así, en 1979 entró en funcionamiento el Sistema Monetario Europeo, que fijaba unos tipos fijos entre las monedas de cada Estado, junto con unas bandas de fluctuación que se podrían ajustar bajo ciertos criterios. Con este modelo de tipos de cambio cuasi-fijos se reducía notablemente la incertidumbre de los pagos y cobros transfronterizos, creando una base sobre la que el mercado único, años después, pudo desplegarse.

De este modo, la Comisión Delors, con la experiencia del mercado común, el sistema monetario europeo, y la experiencia de las políticas sectoriales comunes no sólo lanza el Acta Única Europea en 1986, que concluiría el mercado único en 1993, sino que además inicia el trabajo para el diseño de una "Unión Económica y Monetaria" que, aunque ya se había soñado previamente (plan Werner), no logró concitar todos los consensos necesarios hasta entonces.

Esa Unión Económica y Monetaria plantea una integración de los sistemas de tipo cambio cuasi-fijos en un modelo de moneda única, en periodo de integración en etapas que se sustancia en el Tratado de Maastricht.

Sin embargo, un año después, en 1993, el Sistema Monetario Europeo saltaba por los aires ante la imposibilidad de mantener los tipos de cambio en las bandas de fluctuación ante los masivos movimientos de capitales producidos tras la reunificación de Alemania,

que reconocía la paridad entre los marcos de oriente y occidente. *Y en ese tránsito se reinició el camino hacia la moneda única.* Con Maastricht se establecía una senda hasta la adopción de la moneda única al final de la década, se fijaron los criterios de acceso, denominados de convergencia, y se pusieron los pilares de lo que sería después el Banco Central Europeo, denominado entonces como el Instituto Monetario Europeo, senda que debió reactualizarse tras la ruptura del Sistema Monetario Europeo con un mercado compromiso europeísta.

En esa década de los noventa, y ayudando a resolver otras de las inconsistencias del mercado único diseñado previamente, se acuerda el Tratado de Schengen (1995), facilitando la movilidad de las personas. De este modo, a grandes rasgos y con varias particularidades locales, *la Unión se perfilaba ya como una unión arancelaria, un área de libre comercio, y con libertad de movimientos de bienes, servicios, capital y trabajo, y en camino de la unión monetaria.*

En 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam, que para nuestro objetivo traducía los criterios de convergencia de Maastricht en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para supervisar las políticas fiscales nacionales y garantizar el valor del euro. En el Tratado de Niza (2001), apenas nada sobre la unión económica y monetaria, y tampoco en el Tratado Constitucional (2005), ni en el Tratado de Lisboa (2007).

Ahora bien, aquella unión económica y monetaria adolecía de una política fiscal común. Al igual que los primeros proyectos para avanzar en una zona de libre comercio acabaron conduciendo a la fijación de un arancel común ante terceros países (unión aduanera), la liberalización del comercio de bienes acabó coadyuvando la libre transacción también de servicios. Y con ello, a la libertad de movimientos de capitales y personas, el modelo de unión monetaria seguía presentando desequilibrios ante la ausencia de un pilar fiscal.

Una moneda única con una política monetaria también única genera inconsistencias no menores. La primera de ellas responde a la posibilidad de la emersión de comportamientos free-rider entre los Estados a la hora de gestionar sus respectivas políticas fiscales. Con una única política monetaria, los Estados ven cómo se reduce la disciplina de los mercados a la hora de garantizar la estabilidad presupuestaria. Para ello se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Unas reglas de difícil implementación, por otra parte, y sin la internalización de los efectos spillovers de las políticas fiscales nacionales en el resto de sus vecinos. Y también sin la posibilidad de dotar al conjunto de la unión monetaria de una posición fiscal consolidada coherente con el ciclo, acabarían por implosionar el marco fiscal durante la crisis financiera internacional de la primera década del presente siglo.

## UNIÓN FISCAL EN ETAPAS: CRISIS FINANCIERA Y EL ESTANCAMIENTO POSTERIOR

La crisis financiera global con epicentro en Estados Unidos y efectos negativos en todo el mundo, y muy especialmente en la zona euro dado el diseño incompleto de nuestra unión monetaria, puso en evidencia tales incoherencias. Los esfuerzos iniciales para

mantener la demanda agregada en la Unión aconsejaron políticas expansivas sin adelantar que tales medidas, implementadas a escala nacional, podrían generar la incertidumbre suficiente en los mercados financieros como para dudar la irreversibilidad del euro en algunos Estados.

Así, a partir de 2010, los inversores comenzaron a dudar de que algunos países con elevadas deudas públicas pudieran mantenerse en el euro sin afrontar un proceso de devaluación interna masiva, o bien asumir el impago de parte de sus pasivos, elevando por lo tanto los costes de financiación de la deuda pública. Y esos costes se elevaron tanto que acabaron forzando políticas fiscales hiper-restrictivas y pro-cíclicas, esperando que los ajustes de los déficits públicos aliviaran la presión de los mercados lo suficiente como para acabar evitando los defaults. *En ausencia de un instrumento de inversión colectivo, dejando la política fiscal en manos exclusivas de los Estados, con Pacto de Estabilidad y Crecimiento o sin él, no hubo otro camino que la mal llamada "austeridad",* adelantando una década de estancamiento. La política monetaria única no era suficiente para contravenir los efectos de la crisis financiera previa, y los esfuerzos fiscales descentralizados de los primeros años elevaron la contracción del modelo sin un pilar fiscal común hasta el extremo.

En ese marco, la respuesta a tal crisis debería haber sido el diseño de un nuevo instrumento fiscal que resolviera las inconsistencias de una unión monetaria sin política fiscal consolidada. Sin embargo, no hubo el consenso necesario para ello, y los responsables de la Unión tomaron el camino contrario a la lógica de integración comunitaria previa. Por una parte, en materia de política fiscal, en puridad, se adoptó por el modelo intergubernamental creando un fondo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Se trata de un fondo ajeno al marco legal comunitario mediante un Tratado paralelo que ofrecía créditos bajo condicionalidad macroeconómica, a la vez que se firmaba otro Tratado, también exógeno a la Unión para redoblar el control de los déficit y deuda pública de los Estados.

Adicionalmente, y de manera muy tímida, se logró algún avance europeísta con el lanzamiento de la "unión bancaria". Desde entonces, y en adelante, la regulación, la supervisión y la resolución de los bancos se adoptaría desde la Unión Europea con recursos para ello mediante el Fondo de Resolución Bancaria. Con todo, esa unión bancaria, que está pendiente de completarse con un seguro de depósitos común, atascado hasta ahora en los pasillos de los co-legisladores, ha venido funcionando razonablemente bien. *Sin embargo, la respuesta a las crisis presupuestarias con las operaciones de rescate intergubernamental, diseñadas para evitar una mutualización fiscal, funcionó sustancialmente peor.*

Tras una larga década de estancamiento, habría que esperar hasta el impacto de la pandemia de la covid-19 para adoptar las decisiones oportunas.

## LA COVID-19 Y EL AVANCE EN LA UNIÓN FISCAL

En la primavera de 2020, y con un equilibrio de poderes en el conjunto de las instituciones comunitarias y en los Estados más equilibrado entre las distintas fuerzas políticas, un mayor peso del europeísmo en casi todas las capitales y con la experiencia vivida

años antes, fue posible tejer los consensos suficientes para la creación de un instrumento fiscal centralizado: el Next Generation EU. Un instrumento que podría emitir 750.000 millones de euros, buena parte de los cuales se distribuiría como transferencias directas a los Estados y otra ayudaría a alimentar el presupuesto de la UE.

Pues bien, esa decisión impulsada desde el Parlamento Europeo y por algunos gobiernos nacionales como el español, liderado por Pedro Sánchez, condujo a la propuesta legislativa por parte de la Comisión Europea, respaldada por el Consejo Europeo a finales de julio de aquel año. *La puesta en planta del Next Generation EU ha supuesto un salto trascendente en la construcción de la Unión Monetaria y Económica, dotándola de un pilar fiscal esencial para su correcto funcionamiento.*

La descentralización de las políticas fiscales, aun cuando cuenten con un marco de reglas comunes para evitar comportamientos free-rider, imposibilitan, en primer lugar, la coordinación de la política fiscal y la monetaria, toda vez que esta última sea independiente y esté en las manos del Banco Central Europeo. A fin de cuentas, la unión monetaria sólo cuenta con el Banco Central para gestionar los ciclos. Y las propuestas para facilitar políticas fiscales anti-cíclicas a nivel nacional, reformando las reglas presupuestarias, siendo necesarias, son insuficientes sin un marco común que consolide el resultante de las políticas fiscales nacionales y las complementa con un instrumento propio, otorgando al conjunto de las estrategias presupuestarias una lógica en la gestión también del ciclo. Además, esta inconsistencia de diseño impide a su vez abordar otros retos macroeconómicos como la gestión de los saldos por cuenta corriente de la balanza de pagos, como hemos visto también en las últimas décadas. Ese modelo no funcionó en la crisis financiera y anunciaba un nuevo desastre con el impacto de la Covid-19, que exigía imponer medidas de distanciamiento social que podrían colapsar nuestro sistema económico.

Como decíamos, a diferencia de las medidas adoptadas una década antes, la Unión diseñó y aprobó un instrumento financiado con deuda comunitaria, que asumiría gran parte de los esfuerzos para sostener la demanda interna que antes quedaba en los hombros exclusivos de los Estados. Esa decisión alivió la presión de los mercados sobre las deudas públicas nacionales, que también tuvieron que elevarse, aunque en guarismos sustancialmente menores de lo que se verían abocados a asumir en ausencia del Next Generation EU y que hubiera precipitado una nueva crisis de deuda de la que la propia unión monetaria tendría difícil salida. Así pues, felicitémonos, en primer lugar, por esa decisión trascendente que venía a cubrir las incoherencias del modelo de unión monetaria previo y que ha funcionado ciertamente bien.

Ahora bien, ese paso tiene aún sombras que dilucidar. En primer lugar, la emisión de deuda comunitaria fue acordada como un elemento temporal. En principio, el instrumento del Next Generation EU se acabará con la inversión de los 750.000 millones de euros y su amortización a plazos en las próximas décadas. Sin embargo, el segundo asunto que solventar ofrece algunas promesas de futuro sobre este aspecto. La Unión ha emitido esa deuda sin recursos propios para amortizarla. Existe un compromiso político de Comisión, Parlamento y Consejo para la creación de tales fuentes adicionales de ingresos, pero aún estamos en su negociación en la mayoría de las nuevas figuras tributarias. Y este debate supone una amenaza y una oportunidad.

Por una parte, aun con el compromiso político firmado por todas las instituciones comunitarias para la aprobación de nueva base de recursos propios destinada a la amortización de la deuda emitida, las negociaciones aún siguen abiertas y en algunos casos, pendientes de propuestas por parte de la Comisión. Es importante también destacar que en algunas de esas nuevas figuras recaudatorias se necesitará la unanimidad entre los Estados para su aprobación. Así pues, ese nuevo pilar fiscal aún necesita tiempo para su maduración. Con todo, los Estados que han venido bloqueando la adopción de recursos propios en los últimos años, saben ahora que, si no honran su compromiso firmado, deberán acometer importantes transferencias de recursos desde sus presupuestos nacionales al comunitario. En este sentido, un bloqueo generaría ahora costes directos para esos gobiernos que pudieran aceptar menos difícilmente la creación de esos recursos cuyos contribuyentes se diluyen entre distintos sectores de la economía, frente al pago directo vía presupuestos.

Y, por otra parte, una vez aprobados esos recursos propios, aun cuando sus recursos estén destinados a la amortización de la deuda ya emitida, es importante tener presente que esas tasas o impuestos generarán recursos recurrentes en el futuro, aun cuando ya se haya amortizado completamente la deuda emitida del Next Generation EU en 2058. De este modo, nuevas emisiones de deuda siempre serán más sencillas de adoptar si la Unión ya cuenta con fuentes de ingresos recurrentes.

De este modo, el debate sobre los recursos propios supone la piedra de toque para acabar de completar la unión monetaria, con independencia de la revisión de las reglas fiscales, sobre las cuales, sean las actuales u otras, mantienen los problemas identificados previamente. En este sentido, el impulso de la Presidencia española del Consejo de la UE resultará fundamental para materializar el acuerdo de recursos propios y avanzar hacia la culminación de la unión económica y monetaria.

es importante tener presente que esas tasas o impuestos generarán recursos recurrentes en el futuro, aun cuando ya se haya amortizado completamente la deuda emitida del Next Generation EU en 2058.

## CONCLUSIONES

El proyecto de construcción europea iniciado tras el fin de la Segunda Guerra Mundial vive en un estado constituyente permanente. Las decisiones para ir integrando poco a poco nuevas políticas al acervo comunitario, configurando una soberanía compartida que resuelva los problemas derivados de la disolución de la misma al nivel del Estado-nación ante el curso de la Historia, permite responder conjuntamente a nuevos desafíos y consolidar, a la vez, un marco institucional democrático para el avance de nuestra sociedad. Con todo, ese camino de construcción en etapas solventa problemas y conjuntamente abre nuevos interrogantes que exigen pasos adicionales. En este sentido, el camino para la consecución de la unión económica y monetaria, al igual que otros proyectos de envergadura necesitan tiempo y consenso, y responden a esa misma lógica.

Desde la creación de un mercado común para el acero y el carbón (1952), pasando por

el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992) y la emisión de deuda comunitaria (2020), con pasos hacia adelante y algún retroceso también, los europeos hemos logrado configurar una unión económica fuerte que ha estado en la base de nuestro desarrollo económico. Nos encontramos, en todo caso, en un momento clave de esa evolución. Si bien hemos logrado poner en marcha el Next Generation EU, tampoco es seguro que ese instrumento, vital para el funcionamiento eficiente de nuestra unión, se mantenga en el futuro. Hay síntomas positivos, pero también barreras que eliminar.

Inspirémonos, pues, en nuestros éxitos y acabemos por diseñar una unión con todos los instrumentos en nuestra caja de herramientas marshalliana para conducir nuestra economía. Las transiciones verde o digital, la cohesión de nuestra sociedad, en fin, el mantenimiento a largo de plazo de nuestro modelo de economía social de mercado, nuestro sueño y nuestra promesa a las próximas generaciones depende de ello. Los debates se encuentran bien encaminados, y mayores dificultades hemos superado hasta ahora. Compromiso y esperanza para afrontar el futuro, que a corto plazo pasa por el liderazgo español durante la Presidencia que arrancará el próximo 1 de julio. Adelante.



## LA UE COMO FACTOR DE PAZ Y SU PAPEL EN EL FUTURO DEL CONTINENTE

### BENEDIKTA VON SEHERR-THOSS

Directora Gerente, Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea

#### RESUMEN

Las amenazas actuales a la arquitectura de seguridad del mundo obligan a la Unión Europea (UE) a continuar fortaleciendo su papel como actor de paz global reforzando su capacidad para ser un proveedor de seguridad. La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es un pilar clave de la política exterior de la UE como proyecto de paz. El enfoque de la UE abarca muchos instrumentos para abordar todas las fases del ciclo del conflicto: prevención, consolidación de la paz, estabilización y gestión de crisis, pero también diplomacia, diálogo político y cooperación al desarrollo. El apoyo sin precedentes a Ucrania muestra la determinación de la UE de cumplir la ambición establecida en la Brújula Estratégica, asumiendo una mayor responsabilidad en los ámbitos de la seguridad y la defensa. El Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores defiende los intereses de la UE y promueve los valores universales en cooperación con socios que se esfuerzan por defender el multilateralismo con mayor determinación, en particular en las Naciones Unidas.

**Palabras clave:** UE; paz; seguridad; defensa.

#### ABSTRACT

The current threats to the world's security architecture compel the European Union (EU) to continue strengthening its role as a global peace actor by reinforcing its ability to be a security provider. The Common Security and Defence Policy (CSDP) is a key pillar of the EU foreign policy as a peace project. The EU approach encompasses many instruments to tackle all the phases of the conflict cycle – prevention, peacebuilding, stabilisation and crisis management, but also development cooperation. The unprecedented support to Ukraine shows EU's determination to deliver on the ambition set out in the Strategic Compass, taking more responsibility in the fields of security and defence. The EU High Representative for Foreign Affairs, defends EU interests and promotes universal values in cooperation with partners striving to defend multilateralism with strengthened resolve, notably in the United Nations.

**Keywords:** EU; peace; security; defence

*Si vis pacem, para bellum*  
[Si quieres paz prepárate para la guerra]

La Unión Europea (UE) nació como un proyecto de paz. Construido sobre las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, creció sobre la convicción de que la cooperación entre países reduce el riesgo de violencia entre ellos. Esta convicción ha sido una realidad en Europa desde entonces y se ha convertido en el leitmotiv de la política exterior de la UE. La preservación de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional son parte de su ADN y mandato central, tal como se establece en el artículo 21 del Tratado de la UE<sup>(1)</sup>.

No obstante, en los últimos años, el entorno de seguridad mundial y europeo se ha deteriorado drásticamente. La UE está cada vez más rodeada de inestabilidad y conflictos. Con la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia, la UE se enfrenta a una guerra en su vecindario que ha tenido un alto coste humano y ha desestabilizado al mundo entero. Los ciudadanos de Europa y de más allá exigen que la UE fortalezca su papel geopolítico como actor de la paz mundial reforzando su capacidad para ser un proveedor de seguridad. Según la última encuesta del Eurobarómetro<sup>(2)</sup>, publicada en febrero de 2023, el 77 % de los encuestados de la UE está a favor de una política común de defensa y seguridad.

La invasión rusa de Ucrania se presenta como un cambio tectónico para la UE. Y con razón. *La brutal invasión de Rusia ha desestabilizado la seguridad en el continente y ha provocado un cambio drástico en la perspectiva de la UE, forzando la toma de decisiones políticas sin precedentes de manera coordinada en varios campos como la seguridad, la defensa, las sanciones, la ampliación y el apoyo financiero.*

### LA UE COMO ACTOR DE LA PAZ MUNDIAL

Mientras la guerra en Ucrania se libra a las puertas de la UE, muchos otros conflictos violentos continúan o corren el riesgo de estallar en diferentes regiones del mundo. La UE no se olvida de otras partes frágiles del mundo ni de la amenaza del cambio climático como creciente detonante y amplificador de conflictos.

Por el contrario, la UE brinda apoyo a la mediación y al diálogo en más de 20 conflictos en todo el mundo. Por ejemplo, apoyamos firmemente los esfuerzos de mediación de la ONU en Yemen y Siria, así como los esfuerzos de la Unión Africana en Etiopía y la República Centroafricana. En algunos casos, la UE actúa directamente como mediador, como en las conversaciones entre Belgrado y Pristina, o facilitando la confianza entre Armenia y Azerbaiyán.

*Al buscar la paz, la UE se centra en dos aspectos clave: primero, cómo prepararse mejor y prevenir nuevos conflictos violentos; y segundo, cómo mediar y resolver los conflictos existentes.*

Según el informe Pathways for Peace del Banco Mundial, cada euro invertido en prevención ahorra aproximadamente 4 euros a la comunidad internacional, hasta



65.000 millones de euros al año. Una vez que estalla un conflicto violento, las opciones viables para terminarlo pacíficamente se reducen considerablemente.

La UE ocupa una posición única para integrar de manera coordinada y efectiva el conjunto de sus instrumentos, movilizandolos herramientas que van desde la ayuda humanitaria hasta la mediación, desde la formación de fuerzas policiales y jueces hasta la creación de instituciones, desde el apoyo a la buena gobernanza hasta la protección de los derechos humanos, desde el desarme hasta la reconciliación y desde la no proliferación hasta el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, por poner unos cuantos ejemplos.

La mediación es una parte clave del papel de la UE como actor de la paz mundial. La UE ha asumido un papel en la mayoría de los procesos de paz nacionales durante la última década. Recientemente, entre 2021 y 2022, la UE actuó como mediador o apoyó la mediación de países socios en 23 contextos, con un enfoque particular en África (10 intervenciones), seguida por Oriente Medio y el Norte de África (5 intervenciones), Europa y Asia Central (4), Asia-Pacífico (2) y América (2).

El Alto Representante desempeña un papel particularmente importante en la mediación de la UE, participando activamente en los esfuerzos de paz en todo el mundo. Por ejemplo, dirigió las negociaciones nucleares con Irán en Viena y facilitó las conversaciones de proximidad entre Irán y EE.UU. Asimismo, el Alto Representante participa activamente en el diálogo facilitado por la UE entre Belgrado y Pristina, que recientemente se ha traducido en un acuerdo entre las dos partes. El Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabaja bajo su dirección, ha apoyado el diálogo entre Armenia y Azerbaiyán, contribuyendo a la solución pacífica del conflicto en la región.

La UE también se ha comprometido activamente con sus socios para apoyar el cese de las hostilidades en el norte de Etiopía y dar pasos hacia la paz y la reconciliación en el país. En otras regiones, la UE ofrece apoyo de mediación discreto a socios clave, ya sea la ONU, los Estados miembros de la UE, organizaciones regionales como la Unión Africana u organizaciones de la sociedad civil. Este es el caso de Yemen, Colombia, Siria o la República Centroafricana.

El proceso de paz sigue siendo el núcleo del compromiso de la Unión Europea en Colombia, tanto en términos políticos - en particular, a través del trabajo del que fue Enviado Especial de la UE, Eamon Gilmore - como financieramente, a través del Fondo Europeo para la Paz de Colombia, que cuenta también con las contribuciones de 21 Estados miembros de la UE. La Unión ha contribuido con apoyo financiero a la política del gobierno colombiano "Paz con Legalidad", enfocado a la reintegración de excombatientes de las FARC, y a programas de desarrollo rural. Este apoyo financiero también se ha centrado

en reforzar las instituciones judiciales, como el Sistema Integral de Justicia Transnacional, que es uno de los pilares del acuerdo y referencia para otros futuros acuerdos de paz.

La democracia es una piedra angular del proyecto europeo, por lo que el apoyo de la UE a la democracia ha ascendido en la agenda de política exterior en los últimos años. Las democracias más débiles a nivel nacional corren el riesgo de ser democracias

Desde el año 2000, ha desplegado más de 200 Misiones de Observación Electoral en más de 75 países.



más débiles a nivel mundial. Por eso, la UE se ha convertido en el mayor proveedor de apoyo a la democracia del mundo. Un ejemplo concreto es el papel de la UE en la observación electoral internacional. Desde el año 2000, ha desplegado más de 200 Misiones de Observación Electoral en más de 75 países.

## UNA BRÚJULA ESTRATÉGICA PARA REFORZAR LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

En marzo de 2022, apenas un mes después de la invasión rusa de Ucrania, la UE y sus Estados miembros dieron un gran paso adelante con la adopción de la Brújula Estratégica en materia de seguridad y defensa. Acordaron aumentar la capacidad conjunta y la voluntad de actuar de la UE, asegurar el acceso y uso de ámbitos estratégicos como los océanos, el espacio o el ciberespacio, o fortalecer la resiliencia de nuestras sociedades. También acordaron invertir en capacidades modernas de defensa y fortalecer las asociaciones estratégicas con terceros países y organizaciones internacionales. La brújula proporciona una visión comprehensiva sobre las amenazas y los desafíos a los que nos enfrentamos y propone una hoja de ruta concreta para abordarlos de forma colectiva.

Asimismo, la UE está trabajando con una amplia gama de países para abordar las causas profundas de los conflictos y la inestabilidad con el fin de proporcionar mayor seguridad a nuestros socios. Nuestro compromiso de gestión de crisis se centra en las necesidades de nuestros socios, entre las que destacan el despliegue de personal militar, policías y expertos civiles que brindan asesoramiento técnico, capacitación y equipamiento a las fuerzas armadas y de seguridad.

Desde 2003, la UE ha llevado a cabo 40 operaciones militares y civiles en el extranjero. *Actualmente, la UE despliega 21 misiones en el marco de la Política de Seguridad y Defensa Común, que representan una contribución concreta y visible a la paz y la seguridad internacionales.* Un total de 5.000 mujeres y hombres trabajan hacia este objetivo bajo la bandera de la UE: en el Sahel, el Cuerno de África, Europa del Este, los Balcanes Occidentales, el Cáucaso y Oriente Medio.

El trabajo diario de misiones, como la misión de seguimiento de la UE en Georgia o Armenia es vital para evitar la reanudación de un conflicto armado en estos países, mientras que la operación militar Althea es un garante de la estabilidad y la seguridad en Bosnia y Herzegovina. Más de 20 países han aportado personal o activos a las misiones y operaciones de la PCSD, entre ellos, socios como Chile y Colombia con los que mantenemos fructíferos acuerdos de cooperación en este ámbito.

*Las misiones civiles también apoyan a nuestros socios a llevar a cabo reformas modernizadoras del sector de la seguridad, ayudándoles a desarrollar capacidades en el sector policial y judicial, luchando contra las amenazas a la seguridad, ejerciendo como monitores imparciales en los conflictos y apoyando los procesos de paz locales.*

Por último, la movilización del Fondo Europeo para la Paz (FEP) a la agresión rusa, ha marcado un cambio de paradigma para la política exterior y de seguridad de la UE. El



FEP tiene un alcance global y, más allá de Ucrania, continúa proporcionando equipo militar y apoyo a socios en todo el mundo, desde Macedonia del Norte hasta Mauritania y Mozambique con el objetivo de preservar la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional.

Con un presupuesto de 7.900 millones de euros, el FEP da respuesta a las peticiones de nuestros socios proporcionando equipo letal y no letal, financiando operaciones de apoyo a la paz lideradas por organizaciones internacionales y regionales, proporcionando equipamiento y entrenamiento para las fuerzas de seguridad de nuestros socios, y apoyando operaciones de apoyo a la paz lideradas por países africanos con 730 millones de euros para el periodo 2021-2024.

## REFORZAR LA SEGURIDAD EN NUEVOS ÁMBITOS ESTRATÉGICOS

La seguridad marítima ha aumentado en cuanto a su importancia estratégica y geopolítica, por lo que abordar las amenazas marítimas no sólo redundará en interés de la UE, sino que es una contribución esencial a la seguridad mundial. El 10 de marzo la UE adoptó una nueva Estrategia de Seguridad Marítima que confirma el compromiso europeo a la paz y a la seguridad. *La estrategia es una apuesta por un orden marítimo basado en el multilateralismo, la cooperación con nuestros socios y el apoyo a la arquitectura regional de seguridad marítima en regiones como el Golfo de Guinea y el Océano Índico occidental.*

El espacio es un ámbito estratégico y un factor clave para la seguridad y la defensa.

Más allá de la seguridad marítima, el espacio es fundamental para las sociedades y economías europeas, que dependen de los servicios prestados por la infraestructura espacial de la UE, incluidos nuestro sistema de navegación por satélite Galileo y nuestro sistema de observación de la Tierra Copernicus. En un contexto geopolítico de creciente competencia entre potencias, el espacio es un ámbito estratégico y un factor clave para la seguridad y la defensa.

El 10 de marzo la UE lanzó la primera Estrategia Espacial para la Seguridad y la Defensa para proteger sus intereses, disuadir actividades hostiles en el espacio y reforzar su autonomía estratégica. La estrategia pretende aumentar la resiliencia de nuestros activos espaciales y de nuestra industria espacial, y utilizar mejor nuestras capacidades espaciales - incluida la inteligencia geoespacial, imágenes aéreas y por satélite que proporciona el Centro de Satélites de la UE, y que permite a la UE anticipar crisis y tomar medidas diplomáticas, económicas y humanitarias con antelación.

La seguridad y la defensa espaciales son un reto mundial, por lo que colaboramos con una creciente comunidad bilateral, desde nuestro socio clave, Estados Unidos, hasta otros como Japón, en diálogos dedicados a la seguridad espacial. También estamos explorando una colaboración con la OTAN, ampliar nuestros intercambios con otros Estados afines y reforzar nuestra voz en foros multilaterales como la ONU para promover un comportamiento responsable en el espacio que evite errores de cálculo y escaladas imprevistas.

En los últimos años, la UE ha desarrollado un sólido marco político para contrarrestar las amenazas híbridas. Nuestro objetivo es anticipar respuestas y promover la cooperación con socios, principalmente la OTAN, para fortalecer la resiliencia de nuestras sociedades. Para ello, hemos desarrollado una amplia gama de instrumentos que forman parte de la Caja de Herramientas Híbrida, como los *Equipos Híbridos de Respuesta Rápida*. Estos equipos reunirán a expertos y agruparán conocimiento para brindar asistencia personalizada y a corto plazo a los Estados miembros, países socios o misiones y operaciones.

Con la creciente dependencia de nuestras sociedades al uso de Internet, la gobernanza del ciberespacio ha pasado de ser un campo técnico a un campo de batalla altamente estratégico. A pesar de los intentos recurrentes de varios actores de convertir el ciberespacio en un arma, la UE ha asumido un papel de liderazgo a nivel internacional en la lucha contra el comportamiento malicioso, promoviendo la prevención de conflictos, la cooperación y la estabilidad en el ciberespacio. *Para ello, contamos con una caja de herramientas de ciberdiplomacia, una política de ciberdefensa y estamos desarrollando equipos de respuesta rápida cibernética* para detectar, reconocer y mitigar las amenazas cibernéticas. Estos equipos permitirán a los estados miembros ayudarse entre sí para garantizar un mayor nivel de resiliencia cibernética y responder colectivamente a los incidentes cibernéticos. También podrían utilizarse para ayudar a otros estados miembros, instituciones de la UE, operaciones PCSD y países socios.

Por último, la erosión de la arquitectura global de desarme, no proliferación y control de armas se ha ampliado aún más a raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y al aumento de la asertividad de China. *La UE trabaja para defender y fortalecer los instrumentos e instituciones multilaterales relevantes, incluido el Tratado de No Proliferación Nuclear, la Convención sobre Armas y Toxinas Biológicas y la Convención sobre Armas Químicas.*

## REFORZANDO LA COOPERACIÓN CON NUESTROS SOCIOS INTERNACIONALES

En el cambiante contexto geopolítico actual, las alianzas en materia de seguridad y defensa son esenciales para defender el orden internacional basado en normas y el multilateralismo eficaz, lograr objetivos comunes y contribuir a la paz y la seguridad en todo el mundo. Nuestro apoyo a Ucrania no compromete nuestro compromiso con otras partes del mundo. Por el contrario, la Unión Europea sigue plenamente movilizada para promover una paz sostenible en otros lugares, porque sabemos que hay muchas más guerras, crisis y problemas en todo el mundo que necesitan nuestro apoyo y atención.

En enero de 2023, adoptamos la tercera declaración conjunta con la OTAN, enviando un fuerte mensaje de unidad transatlántica. Nuestra unidad de acción en el apoyo a Ucrania habla por sí misma. Estamos plenamente comprometidos en nuestras relaciones de seguridad y defensa con los Estados Unidos, Noruega, el Reino Unido y otros países afines, pero también con países africanos y con países del Indo-Pacífico que son cada vez más importantes para nuestra seguridad.

Y el pasado 20 y 21 de marzo de 2023, a iniciativa del Alto Representante Josep Borrell, la UE lanzó la primera edición del Foro Schuman de Seguridad y Defensa en Bruselas, que reunió por primera vez a nuestros Estados miembros y a representantes de 50 países y organizaciones internacionales de Europa, América, África, Oriente Medio, el Golfo, Asia y el Pacífico para hablar sobre los retos comunes en seguridad y defensa, y discutir cómo podemos abordarlos de forma conjunta.

El principal mensaje que escuchamos durante el Foro de nuestros socios es que quieren ver una mayor implicación de la UE en materia de seguridad y defensa. Quieren que la UE esté más presente, sea más activa y ofrezca más apoyo. En resumen, quieren ver a la Unión Europea más comprometida con los esfuerzos de paz, estabilidad y prevención de conflictos en todo el mundo. Por ello, el Alto Representante, Josep Borrell, tiene la intención de hacer del Foro un evento regular, previendo su segunda edición hacia finales del próximo año.

## CONCLUSIÓN

A través de un conjunto complementario de políticas de seguridad y paz, la UE seguirá defendiendo los valores y principios universales en un mundo cada vez más inestable, así como las reglas del orden internacional. Como miembros fundamentales del sistema multilateral, la UE y sus Estados miembros tienen la responsabilidad compartida de salvaguardar las instituciones y el orden que han sustentado el desarrollo global y la lucha por la paz internacional durante décadas.

A pesar de todos los desafíos, la UE puede renovar y fortalecer su papel global con un modelo de paz exitoso: el enfoque único y pragmático basado en valores, que ha transformado a la UE en una fuerza para la paz y la reconciliación durante más de 70 años, es hoy más necesario que nunca en todo el mundo.

## NOTAS

1. Unión Europea, Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial C 326, 26/10/2012 P. 0001 - 0390
2. Eurobarómetro, febrero de 2023. Disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>



## SOBRE EL FUTURO DE LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA

### ENRIQUE GOMÁRIZ MORAGA

Ex Director de Tiempo de Paz

#### RESUMEN

Es necesario pensar en el futuro de la seguridad y la cooperación en Europa, en la esperanza de que la guerra en Ucrania no dure por décadas. Pero esa mirada a largo plazo obliga a reflexionar acerca del futuro de la entidad que se ha ocupado en Europa de estos asuntos. ¿Qué se hace con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que reúne a 57 países, trabaja en 20 locaciones y tiene cerca de 3.500 personas trabajando? Y la respuesta estará asociada a qué tipo de potencia quiere ser la UE. La mejora de la defensa de Europa no debe confundirse con su participación en la competencia hegemónica de las potencias basadas en su poder militar (EE. UU., China o Rusia). Europa debe ser una potencia que evite un siglo XXI dominado por la confrontación y la inestabilidad.

**Palabras clave:** Sistema europeo de seguridad, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Potencias militares mundiales, política de seguridad, política de defensa, doctrina de la seguridad común, estrategia de doble carril.

#### ABSTRACT

It is necessary to think about the future of security and cooperation in Europe, in the hope that the war in Ukraine will not last for decades. But this long-term view forces us to reflect on the future of the entity that has dealt with these issues in Europe. What about the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), which brings together 57 countries, works in 20 locations and has about 3,500 people working? And the answer will be associated with what kind of power the EU wants to be. The improvement of the defense of Europe should not be confused with its participation in the hegemonic competition of the powers based on its military power (USA, China or Russia). Europe must be a power that avoids a 21st century dominated by confrontation and instability.

**Keywords:** European security system, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), World military powers, security policy, defense policy, common security doctrine, two-track strategy.

La reflexión sobre la seguridad europea parece detenida en el corto plazo. El impacto de la guerra en Ucrania ha concentrado el debate sobre lo que Europa occidental debe hacer o no respecto de este conflicto abierto, producto de una invasión injustificada por la Federación Rusa de un país vecino.

Pero esa reticencia a reflexionar sobre el futuro de la seguridad europea, tropieza con un obstáculo sustantivo en la realidad actual: Europa cuenta ya con una instancia sobre la materia, de considerable dimensión y experiencia, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). ¿Qué se hace con un organismo de prolongada existencia, que integra 57 países (incluida la Federación Rusa), opera en 20 locaciones y tiene cerca de 3.500 funcionarios? Desde luego, una solución práctica, que se asocia bien con la postergación de tratar la seguridad europea a largo plazo, consiste en no prestar atención tampoco a la OSCE. Y eso es lo que ha sucedido en los últimos años.

La motivación principal de este trabajo consiste en reflexionar directamente acerca del futuro de la seguridad europea que sería deseable. Pero ese examen tendría graves limitaciones sin referirse a la experiencia y situación actual de la OSCE, aunque no pueda reducirse a ello.

#### EL LEGADO DE LA OSCE

Cuando se insiste en la necesidad de preguntarse sobre la OSCE, los menos negacionistas aseguran que, en el caso de que ese organismo no acabe desapareciendo, tendrá un papel irrelevante respecto a la toma de decisiones sobre la configuración de la seguridad europea, limitado a ser un instrumento operativo dedicado a la verificación de los acuerdos que se establezcan respecto de los conflictos en curso, incluyendo desde luego al que pusiera fin a la guerra en Ucrania.

Sin embargo, las autoridades de la OSCE emiten un discurso diferente. Así lo enfatiza su actual presidente, Bujar Osmani, ministro de Exteriores de Macedonia del Norte, quien recibió el testigo de la presidencia pro tempore anual de manos del su homólogo, el polaco Zbigniew Rau, al iniciarse este año 2023 (España tuvo esa presidencia en 2007). En su declaración inaugural, el 12 de enero, Osmani afirmó: "La OSCE continúa siendo más relevante que nunca. Es la única organización que mantiene reunidos a los distintos estados que la componen. Sigue siendo la organización que rebaja tensiones, promueve la confianza y aumenta la predictibilidad y estamos preparados para jugar un papel decisivo en el futuro. Nuestras dificultades actuales no deben hacernos caer en el derrotismo" (OSCE; 2023).

Nacida con el Acta de Helsinki en 1975, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa ha sido el intento más robusto logrado en el curso de la guerra fría para que no se llegara al conflicto militar en Europa. La CSCE se estableció con el acuerdo de los países europeos y los dos bloques en competencia, liderados por las superpotencias de entonces, Estados Unidos y la URSS. El desarrollo de la CSCE fue puesto a prueba con la crisis de los euromisiles a mediados de los años ochenta, pero, primero la conferencia de Madrid en 1984, que sirvió para que la CSCE no se rompiera en medio de la crisis, y sobre todo la Conferencia de Estocolmo, dos años después, que estableció el conjunto

formal de “Medidas destinadas a fomentar la confianza, la seguridad y el desarme en Europa”, constituyeron un protocolo robusto firmado por todas las partes que dotó al viejo continente de elevados niveles de seguridad. Este logro no fue casualidad: se produce en la capital de un país neutral como Suecia, donde su primer ministro, Olof Palme, promovía un cambio de doctrina, desde la basada en la disuasión a la de seguridad compartida. (Palme, 1982).

Tras la disolución de la URSS, al producirse la desaparición del enemigo sistémico, la CSCE se reúne en 1990 en Francia y emite la Carta de París para una Nueva Europa, que anuncia la posibilidad de que la seguridad europea se haya establecido de forma sólida y definitiva. La CSCE abandona su tradicional proceso de reuniones periódicas de deliberación y decisión y se convierte progresivamente en una entidad estable de verificación de la ejecución de las medidas de confianza y desarme. En su conferencia de Budapest en 1994 cambia su denominación y se transforma en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

*En este cambio para dotarse de una estructura más permanente, se distinguen los tres niveles que hoy la componen: los órganos decisorios, las instancias corporativas y la organización operativa en el terreno.* En el primer nivel las máximas decisiones son adoptadas por las Conferencias Cumbres, de jefes de Estado y de Gobierno, que descansan en el Consejo de Ministros, que a su vez dirige dos organismos: el Consejo Permanente, formado por representantes de los Estados y de las instancias corporativas, y el Foro de Cooperación en Seguridad, encargado del seguimiento en los asuntos de defensa y seguridad militar y no militar. El Consejo Permanente de la OSCE está presidido por la Presidencia pro tempore, que cambia cada año. Estos órganos decisorios son acompañados por dos instancias complementarias, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y el grupo de apoyo de la Presidencia pro tempore.

Las instancias corporativas parten de la Secretaría General, elegida cada tres años, y se apoyan en tres entidades funcionales: la Oficina de instituciones democráticas y derechos humanos, con sede en Varsovia; la encargada de seguimiento de la libertad de medios de comunicación, ubicada en Viena, y el Alto Comisionado para minorías nacionales. En cuanto a la estructura operativa, su organización depende de las misiones y operaciones de la OSCE en terreno. En 2020 estaba organizada en cuatro áreas: Europa del Sudeste (principalmente Balcanes), Europa del Este, Cáucaso oriental y Así Central. Además, la OSCE mantiene relaciones directas con organismos específicos, como el Grupo de Seguimiento del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE, por su sigla en inglés), la Comisión Consultiva del Tratado de Cielos Abiertos y la Corte de Conciliación y Arbitraje.

No obstante, los choques armados en el sudeste europeo y la guerra de los Balcanes en particular pondrían en cuestión el optimismo de la Carta de París; y también reflejaron el cambio en términos políticos de la OSCE. Las intervenciones de la UE y la OTAN comienzan a competir con los flujos decisorios de la OSCE, mientras ésta amplía su enfoque en términos de seguridad. Además del control de armas, la democratización y la seguridad humana, extiende su cobertura hacia ámbitos nuevos como la energía y el medio ambiente. Pero su desempeño organizacional se desarrolla principalmente al nivel técnico, con actividades de verificación en terreno.



## LA CARTA SOBRE LA SEGURIDAD EUROPEA

Desde la Conferencia de París en 1990, la OSCE venía discutiendo sobre su intención de establecer un sistema institucional estable de paz y seguridad en Europa, pero fue en la Conferencia de Lisboa (1996), cuando se adquiere el compromiso formal de configurar tal sistema en el contexto de una “Carta sobre la Seguridad de la Europa del siglo XXI”. Ese compromiso se prepara para la siguiente cumbre en Estambul, que acaba celebrándose en 1999.

*La Carta parte del principio doctrinal adquirido de la seguridad compartida y consolidado en la Conferencia de Estocolmo.* Así, sostiene: “Edificaremos nuestras relaciones de conformidad con el concepto de una seguridad común y global, y guiados por un espíritu de igualdad asociativa, de solidaridad y de transparencia. La seguridad de cada Estado participante está indisolublemente vinculada a la de todos los demás. Abordaremos las dimensiones humana, económica, política y militar de la seguridad como un todo integrado” (párr. 9). Pero es en el plano orgánico donde se incorporan las principales novedades. Un sucinto listado sería el siguiente:

- Adoptar una Plataforma para la Seguridad Cooperativa, con el fin de intensificar la cooperación entre la OSCE y otras organizaciones e instituciones internacionales, haciendo así un mejor uso de los recursos de la comunidad internacional.
- Crear Equipos periciales de asistencia y cooperación rápidas (REACT), que permitan a la OSCE responder con presteza a las solicitudes de asistencia y de despliegue de grandes operaciones civiles sobre el terreno.
- Ampliar la capacidad para llevar a cabo actividades conexas a las de policía, con el fin de ayudar a mantener el Estado de derecho.
- Establecer un Centro de Operaciones, con objeto de planificar y desplegar operaciones de la OSCE sobre el terreno.
- Reforzar el proceso de consulta dentro de la OSCE, estableciendo un Comité Preparatorio bajo la égida del Consejo Permanente de la OSCE.

Estos instrumentos (Plataforma de Seguridad, equipos REACT, Centro de Operaciones, Comité Preparatorio) se articulan con los órganos decisorios y ejecutivos de la nueva Organización acordada en la cumbre de Budapest (1994), para formar un sistema institucional eficaz de seguridad y cooperación. Ahora únicamente habría que avanzar en la puesta en práctica del sistema, cuyos resultados se evaluarían en la siguiente cumbre. *Una idea de las dificultades encontradas en ese proceso puede tenerse al notar que ya no habría otra reunión cumbre sino hasta once años después, en Astaná (2010),* donde los asistentes dejaron patente sus críticas y autocríticas sobre la falta de avance del proceso.

## LAS DIFICULTADES DE LA OSCE: DE LA CUMBRE DE ASTANÁ A LA GUERRA EN UCRANIA

La perspectiva que muestra la Carta de la Seguridad para una Europa del siglo XXI encara un golpe de realidad en la primera década de este siglo. No sólo sufrió el surgimiento



Convencieron a Moscú de que el mundo unipolar surgido tras el hundimiento de la URSS no cambiaba hacia sistemas más equilibrados, como se había acordado en Estambul

de un nuevo enemigo global, el terrorismo internacional, sino que fue escenario de acciones unilaterales tanto de occidente como de la Federación Rusa, que contribuyeron a reavivar viejas tensiones. Por un lado, el bombardeo de Kosovo por parte de la OTAN, fuera del mandato ONU y contra el criterio de Rusia, así como las operaciones unilaterales al margen del Consejo de Seguridad de Estados Unidos en Irak, Siria, etc., convencieron a Moscú de que el mundo unipolar surgido tras el hundimiento de la URSS no cambiaba hacia sistemas más equilibrados, como se había acordado en Estambul. Por otro lado, la guerra de Rusia contra Georgia en 2008, mostró a occidente que la Federación Rusa seguía manteniendo el espíritu de control de zonas de influencia, que había sido negado directamente por la Carta de Seguridad de Europa.

En este contexto de regreso a tensiones bipolares, fue imposible acordar la organización de cumbres OSCE que dieran seguimiento a la Carta sobre Modelo de Seguridad. No es un asunto menor que en Estambul se confirmó la norma de tomar decisiones por consenso, que en la práctica significa por unanimidad. Tanto Moscú como Washington usaron su poder de veto para impedir que se formulara una agenda concreta de una posible cumbre.

En esta situación, la idea que acompañó a la Carta de configurar un sistema orgánico paneuropeo, acabó manifestándose fuera de la dinámica de la OSCE. En 2008, el presidente ruso Dimitri Medvedev, lanza su propuesta de reestructuración de la arquitectura de la seguridad europea, y propone un sistema que abarcaría desde Vancouver a Vladivostok. Posteriormente, en diciembre, hizo una síntesis a modo de Tratado, que no pasó de borrador. Además de la ampliación de cobertura territorial, la nueva propuesta contenía un asunto importante: *ya no eran únicamente los Estados quienes formarían parte del sistema de seguridad, sino que también lo harían “todas las organizaciones euroasiáticas clave”, la OTAN entre ellas.* Este tema, que en principio pareció integrador sería el principal obstáculo para llevar a la práctica esa ambiciosa propuesta.

La reacción a la proposición de Medvedev fue diversa. La OTAN, por boca de su secretario general, Anders Fogh, señaló que no era necesaria una nueva estructura, sobre todo si eso buscaba encuadrar a la OTAN en ella. También se hizo el señalamiento de que la iniciativa de Medvedev buscaba la recuperación de la Federación Rusa como potencia hemisférica. Mayor aceptación tuvo en algunos países europeos. Por ejemplo, el presidente francés Nicolas Sarkozy afirmó: “La propuesta del presidente Medvedev responde a una necesidad real. Entonces, ¿por qué no empezar de cero, todos juntos, países e instituciones, todo lo que concierne a la seguridad de nuestro continente, para modernizar pensamientos y reflejos que datan de la Guerra Fría?» (Ruiz, 2010).

Así, inmediatamente después de la crisis de Georgia, Sarkozy invita al presidente ruso a trasladar su propuesta al seno de la OSCE. La presidencia griega de ese año retoma esa idea y la impulsa en el llamado proceso de Corfú. Pero es el reset en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia que se produce con el acercamiento entre los presidentes Obama y Medvedev (los famosos viajes culturales de Obama a Moscú), lo que hace posible la preparación de una cumbre de la OSCE, a celebrarse en 2010 en Astaná, la capital de Kazajistán.

*En el curso de esta reunión la oposición de la OTAN a quedar integrada en un sistema paneuropeo, como la OSCE, ya se ha hecho más patente.* Y la demanda de que la cumbre incluyera un Plan de Acción que atendiera los conflictos en curso, así como planificara la ejecución de la Carta de seguridad aprobada en Estambul tampoco obtuvo el consenso necesario.

Ese hecho y la lectura de las declaraciones de las delegaciones asistentes a Astaná muestra claramente el estado de situación de la OSCE. En su intervención, la Unión Europea lamenta que no se pudiera aprobar un Plan de Acción y varias delegaciones apoyan esa declaración de la UE. Pero es Canadá quien hace una protesta más explícita: “El Canadá lamenta que los Estados participantes de la OSCE no hayan podido llegar a un consenso acerca de la cuestión importante de los conflictos prolongados para concluir un Plan de Acción orientado a conseguir resultados” (OSCE, 2010).

La cumbre de Astaná será la última hasta el día de la fecha. *Y representa una atalaya desde la cual la OSCE puede observar la distancia abismal entre lo que afirma que se debe hacer en materia de seguridad y la cooperación en Europa y lo que realmente se hace.* Se mantiene, eso sí, como instrumento de verificación de acuerdos para detener conflictos, como sucede pronto (en 2013) con el conflicto entre Rusia y Ucrania, donde la OSCE es el único instrumento aceptado por ambas partes para verificar el cumplimiento de los acuerdos de Minsk.

Este estancamiento decisivo también estuvo presente en cuanto a la imposibilidad de prevenir el conflicto que acabó con la invasión militar de la Rusia de Putin contra Ucrania. Desde luego, no es el único organismo internacional que sufre de este síndrome (aumento de las tensiones y mantenimiento de la regla de decidir por unanimidad): el Consejo de Seguridad de la ONU o la propia Unión Europea también tienen que lidiar con este sistema de toma de decisiones. Todos estos organismos sólo pueden reflejar la voluntad unánime de sus miembros, incluso si ya tienen un cuerpo institucional propio que les hace cobrar cierta autonomía relativa. Pero esa autonomía relativa desaparece en los momentos cruciales, como sucede ante una guerra. Por eso, el ministro de exteriores polaco, Zbigniew Rou, que ostentaba la presidencia pro tempore de la OSCE en 2022, afirmaba con pesar: *“Lamentablemente, la ruptura de la paz procede del interior de nuestra propia organización. Un Estado miembro, Rusia, ha lanzado una agresión militar no provocada contra otro Estado miembro, Ucrania. Virtualmente, todos los fundamentos y los principios de la OSCE han sido violentados”.* (OSCE, 2022).

Es indudable que para que la OSCE tuviera capacidad de reacción, manteniendo la toma de decisiones por unanimidad, era necesario un consenso básico entre los Estados Miembro sobre los asuntos de fondo que no existía la distensión y el desarme. Un organismo multilateral como la OSCE tiene que reflejar infaliblemente este estado de cosas.

## OPCIONES ALTERNATIVAS DE SEGURIDAD EUROPEA

En ese contexto de decrecimiento de la proactividad de la OSCE, otros organismos que operan en Europa han desarrollado sus propias iniciativas. La Unión Europea y la OTAN son los más importantes.

En la Unión Europea las cuestiones de seguridad ya estaban presentes en el Acta de la Unión de 1986 y en el subsiguiente Tratado de Maastricht de 1992, pero su consolidación tiene lugar en el Tratado de la Unión Europea, aprobado en Lisboa en 2007, donde se consigna como sección 2 bajo el título “Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa”. Su primer artículo (42 del Tratado) comienza afirmando: “La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares...”.

El Tratado hace una referencia general a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y establece, de forma más concreta, la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), junto a la cual se han ido configurando 12 instancias para desarrollar la CSDP, tanto políticas como militares o una conjunción de ambas. Pero no es hasta 2016 cuando se hace una propuesta integral de Seguridad, con el documento Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, bajo el título “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, preparado por la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Federica Mogherini, aunque no llegó a adquirir plena vigencia y no fue aprobado por el Consejo Europeo.

Pero no es hasta 2016 cuando se hace una propuesta integral de Seguridad, con el documento Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea

No obstante, se produce un curso de decisiones institucionales, también en el plano propiamente de la defensa, como la creación del Fondo de Defensa o la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar dentro del Estado Mayor y en diciembre de 2017 se establece la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por su sigla en inglés), que ha impulsado 60 proyectos de distinta naturaleza en los últimos cinco años.

En ese contexto comienza a discutirse la necesidad de superar una versión discursiva de la PCSD y lograr concretar una especie de Plan de Acción de la misma, que recibirá la denominación de *Brújula Estratégica (Strategic Compas)*, con cuyo nombre será finalmente aprobada por Consejo Europeo en marzo de 2022. Según el Alto Representante para Asuntos Exteriores y política de Seguridad, Josep Borrell, la Brújula se distingue de los anteriores documentos, porque “se trata de un documento muy concreto y directamente aplicable e incluye plazos específicos para su ejecución, lo que nos permitirá medir nuestro progreso”. No obstante, como se ha subrayado, este carácter de Plan de Acción no garantiza su cumplimiento (Ayala, 2022).

El documento aprobado se compone de dos partes: el análisis del entorno (The world we face) y la respuesta en términos de líneas de actuación. Al respecto, se plantean cuatro líneas fundamentales: a) Fortalecimiento de la capacidad de acción. Busca acentuar la rapidez de actuación frente a las crisis, mediante la configuración de una Capacidad de Despliegue Rápido, con una fuerza de hasta 5.000 efectivos, la realización de ejercicios militares conjuntos, y la dotación de recursos para su ejecución; b) Incremento de la seguridad y la resiliencia de Europa. Se pretende una respuesta según las diversas amenazas específicas (convencionales, híbridas, cibernéticas, etc.) sobre la base de un trabajo de inteligencia previa; c) Inversión en dotación de capacidades y tecnología.

Promueve el aumento de la inversión de los países de la UE en recursos para la seguridad y la defensa en orden a disminuir las deficiencias y los obstáculos que presenta, en especial en el campo tecnológico; d) Fortalecer la cooperación con otros aliados. Entre los que se destaca la OTAN, tanto en el plano político como en el militar y operacional, y se menciona de forma menos relevante a las Naciones Unidas, la OSCE, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

La valoración de la Brújula ha sido desigual. En general, se considera un documento importante, pero existe una cierta desconfianza acerca de que se cumpla de forma acabada (Ayala, Pontijas, Arteaga). Un resumen balanceado puede hacerse a partir del análisis para el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del coronel José Luis Pontijas, donde se destacan los siguientes elementos: a) la Brújula “en su mayor parte, parece aglutinar iniciativas que ya estaban en marcha, proyectos que ya se habían aprobado o que estaban en proceso de preparación”; b) “El producto parece ser una larga lista de resultados esperados y/o deseados, cuya efectividad y término queda todavía por constatar, además de depender en cierta medida de la voluntad de implicación de los Estados miembros, quienes, difícilmente variarán la política que hasta ahora han mantenido”; c) “El resto forma una amplia panoplia de deseos e intenciones, difíciles de medir, pero fáciles de interpretar en positivo, a la hora de valorar la eficacia de lo conseguido en los próximos años por parte del aparato burocrático europeo”; d) Por otro lado, (la Brújula) “al dar carta de naturaleza a la complementariedad con la OTAN, mientras se preconiza una Unión más fuerte y capaz en materia de seguridad y defensa, podría significar que, por más que la UE intente impulsar su autonomía estratégica, incluso con ambiciones globales, se autolimitase a un papel secundario con respecto a la organización atlántica, subordinando así los intereses europeos a los estadounidenses” (Pontijas, 2022).

Pero la observación mayor alude al hecho de que la Brújula refiere más al plano de la defensa que al de la seguridad. Así lo considera el propio Consejo Económico y Social de la UE, que, en su dictamen de julio del 2022, señala: “La Brújula Estratégica se caracteriza por un concepto restrictivo de la seguridad. La seguridad no es sólo defensa. Es fundamental aumentar la prevención y la prospección para evitar conflictos militares” (CESE, 2022).

En el caso de la OTAN el perfil confrontativo ha sido más definido de acuerdo a su último concepto estratégico, surgido de la reunión en Madrid de mayo del 2022. Como afirmó el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, tras la reunión en Madrid: “El diálogo con Rusia no está sobre la mesa”. La comparación entre éste y el anterior concepto de 2010, muestra que se ha abandonado la perspectiva de la seguridad europea cooperativa de entonces, lo que minimiza la proactividad de la OSCE. Como se vio, la OTAN ha rechazado y rechaza inscribirse en cualquier sistema paneuropeo de seguridad, que pueda cautelarla. Como organización político-militar, su contribución a la seguridad se plantea desde su propia naturaleza.

Ello no impide a los países de la OTAN participar como Estados miembros de la OSCE, algo que les permite, en especial a Estados Unidos y a la Federación Rusa, utilizar la capacidad de veto que les otorga la toma de decisiones por unanimidad. Importa subrayar, en este contexto, que la solicitud de Ucrania de expulsar a Rusia de la OSCE ha sido

rechazada por los órganos decisorios de la OSCE, algo que han hecho público tanto la Secretaria General como las sucesivas presidencias pro tempore del organismo, que siguen subrayando el hecho de que la OSCE es la única instancia que integra a todas las partes implicadas.

## SEGURIDAD EUROPEA INTEGRAL: LA ESTRATEGIA DE DOBLE CARRIL

Como se ha insistido, la orientación de una Política de Seguridad y Cooperación en Europa está determinada por la concepción de Europa que se tenga a mediano y largo plazo. En el contexto de la guerra de Ucrania, se ha agudizado el debate sobre el lugar geopolítico que debería tener Europa en el mundo inestable en ciernes. Ya no sólo se discute sobre la autonomía estratégica de Europa, como se hizo con la anterior política en el 2016, sino que se plantea abiertamente qué tipo de potencia mundial desea ser la Unión Europea.

En este contexto, la disyuntiva aparece cada vez más clara. Por décadas, Europa se ha considerado como una potencia económica y moral, basada en la producción y el comercio, altos estándares de desarrollo democrático, reglas pactadas entre capital y trabajo, un Estado de Bienestar consistente y la promoción de la paz y la seguridad en el continente y el resto del mundo. Esta imagen se correspondía con la idea de un poder blando, no sustentado en la disuasión militar. O usando la metáfora un tanto excesiva de Josep Borrell, “un magnífico herbívoro, que ahora se da cuenta que vive en un mundo de carnívoros”.

*Sino que se plantea abiertamente qué tipo de potencia mundial desea ser la Unión Europea.*

La otra opción refiere a la eventualidad de que la UE adquiriera un verdadero poder militar para establecerse efectivamente como una potencia geopolítica. Varios analistas sugieren esa alternativa. Por ejemplo, el encargado del programa sobre Europa del prestigioso Centro de Estudios Estratégicos (CSIS) de Washington, Max Bergmann, al tratar el tema de la defensa europea y la UE (El País, 25/01/23) sostiene: “La Unión Europea actual es tan grande y tiene un impacto tan significativo a escala mundial en los ámbitos económico, normativo, comercial y climático que, por extensión, no puede evitar ser un actor global cada vez más poderoso e importante. Y, sin embargo, existe un desajuste entre la fuerza económica global de la UE y el papel que realmente está desempeñando en el mundo. La UE no es tan poderosa o influyente en el escenario mundial como debería ser”. *Y a continuación explica la causa: no ha respaldado su potencia normativa con un poder militar.*

Para ilustrar su argumento, Bergmann hace una comparación con la evolución como potencia de Estados Unidos. “La UE -sostiene- se parece en muchos aspectos a los Estados Unidos de finales del siglo XIX”. Este país era uno de los más ricos del mundo, pero era tratado con desdén por las potencias en presencia, a causa de su escaso poder militar. Sin embargo, al percatarse de esa situación, en veinte años, “se reorganizó, desarrolló una Armada y sus fuerzas militares y se convirtió en el país más poderoso del planeta”.

Tal vez el conflicto de Ucrania “despierte” a la Unión Europea. Bergmann así lo cree: “Del mismo modo, la invasión de Ucrania por parte de Rusia podría servir de catalizador para transformar la Unión Europea en una verdadera potencia mundial”.

En todo caso, es necesario señalar claramente lo que de verdad está en juego: mediante la reflexión sobre la necesidad de mejorar la defensa europea, algo bastante procedente, lo que se propone en realidad es un cambio radical de la naturaleza de la Unión Europea. *Esta debe abandonar su identidad de poder blando, basado en su economía y su consistencia normativa (aunque necesite mejorar su capacidad defensiva), para convertirse en una potencia maciza respaldada por su poder militar.*

Sin embargo, esta perspectiva magnánima para Europa, presenta algunas consecuencias problemáticas. Integrarse en el club de las potencias militares (EE.UU., China, Rusia) obliga inapelablemente a participar en una competencia interhegemónica basada en la fuerza militar, lo que, entre otras cosas, implica contribuir al aumento del gasto militar mundial que provoca la carrera armamentista. Eso tendría efectos respecto del gasto social y el Estado de Bienestar de la UE (no por casualidad ese gasto de la UE representa el 50% del gasto mundial, mientras es de un 20% en el caso de Estados Unidos).

*Entre otras cosas, implica contribuir al aumento del gasto militar mundial que provoca la carrera armamentista.*

Por otra parte, ese cambio no es fácil de lograr. Como se ha señalado, el camino hacia una verdadera fuerza armada europea será largo y proceloso. Incluso Borrell hace hincapié en que la Brújula Estratégica está lejos de esa perspectiva. “No puede considerarse una OTAN bis”, aclara. Y luego abunda: “la constitución de un ejército europeo no está sobre la mesa”. Siguiendo su metáfora: sabemos que la mutación de un ser herbívoro en otro carnívoro supone un proceso evolutivo de varios milenios.

Aclarados los contornos sobre el debate acerca del tipo de potencia que quiere ser la Unión Europea, *puede regresarse más directamente sobre la reflexión acerca de la seguridad y la defensa que Europa necesita.* Como argumenta Josep Borrell, la verdadera brecha de la defensa europea no refiere a la cantidad de fuerzas que poseen los países de la UE, que sumadas sólo quedan por detrás de las que posee Estados Unidos, sino en la capacidad defensiva conjunta de la UE. Y hay consenso en que eso contribuye a la debilidad estratégica de la UE, que es necesario corregir. En el extremo opuesto, la alternativa de apostar todo al fortalecimiento de la competencia diplomática de la UE, sin mejorar su capacidad defensiva, representa una opción arriesgada en el mundo inestable en desarrollo.

*El reto estratégico consiste, entonces, en mejorar de forma consistente la capacidad defensiva disuasoria de la UE, sin dejar de ser un poder normativo, que impulsa la paz y la seguridad del continente y el resto del mundo, evitando incorporar a la UE a la carrera hegemónica protagonizada por las otras potencias militares.* Un elemento básico para enfrentar ese reto consiste en no confundir la lógica consecuente entre seguridad y defensa. Como se ha insistido, esta última se inscribe en la primera y no al revés. Tratar de resolver los problemas de seguridad mediante la defensa no es sino la puesta en práctica de la vieja consigna belicista: si quieres la paz prepara la guerra.



Pero, para dejar de navegar por el actual desorden de la seguridad europea, *se hace indispensable recuperar el debate sobre un sistema paneuropeo de paz y seguridad*. No es posible mantener la actual visión cortoplacista, cerrando los ojos al horizonte de más largo alcance. Es de suponer que la guerra de Ucrania no dure décadas. Y el escenario posterior, si bien no será el que se vivió después de la Carta de París, no podrá ser otro que el de una relación -cuidadosa y desconfiada, es cierto- con la Federación Rusa y un sostenido proceso de verificación de los compromisos adquiridos con la detención de la guerra. Y en ese sentido puede que acierte el actual Presidente de la OSCE, el normacedonio Bujar Osmani, cuando sostiene que esa organización “podrá jugar un papel decisivo en el futuro”.

*En consecuencia, una política integral de seguridad europea debería avanzar por el mencionado doble carril:* mejora sustantiva de la capacidad defensiva de la UE y configuración de un sistema de seguridad y cooperación paneuropeo, en el que estará incluida la Federación Rusa (como hoy lo está en la OSCE). La perspectiva de caminar sobre esos dos pies, se hace más patente al revisar los antecedentes inmediatos.

Puede ser que, tras la guerra de Ucrania, esas relaciones queden suficientemente dañadas como para que sea necesario que la OSCE de un paso atrás y abandone su proactividad deseada, para volver ser un espacio de encuentro entre partes divergentes y un instrumento de verificación de compromisos de alto el fuego. Ello sin descartar la posibilidad, aunque no sea sencillo, de reconvertir por completo la OSCE en un nuevo organismo paneuropeo para la seguridad y la cooperación en el continente, que seguirá siendo indispensable, si se quiere que, en una Europa normativa, la política de seguridad cautele efectivamente la política de defensa y no al revés.

El futuro de la seguridad y la cooperación en Europa enfrenta así una clara disyuntiva. De un lado, el mantenimiento en las décadas que siguen, de una estrategia de confrontación hasta lograr la subordinación del contrario, con un período largo de tensiones e inestabilidad, en ausencia de un sistema claro de seguridad no militar, donde la política de defensa determina la política de seguridad, dentro de la lógica de la doctrina de la disuasión (si quieres la paz prepara la guerra); esta dinámica se asocia bien con la aspiración de construir una Europa de poder duro, con un fuerte componente militar.

La otra opción referiría al desarrollo de una estrategia de reducción progresiva de la confrontación, buscando el restablecimiento de un clima de distensión, que permita un horizonte de estabilidad y la priorización del desarrollo social, con un sistema estable y consistente de seguridad no militar (OSCE o similar), donde la política de seguridad cautele efectivamente la política de defensa, basada en la doctrina de la seguridad compartida e indivisible de la Carta de París (que exige trabajar por la paz si se desea efectivamente la paz); todo lo cual se asocia mejor con una Europa potencia socioeconómica y normativa, que no se incluye en la competencia hegemónica de las potencias duras basadas en su componente militar, pero con suficiente capacidad defensiva para protegerse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arlettaz, Fernando (2022) “¿Puede la OSCE (todavía) contribuir a la seguridad europea?”, en Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 8, N.1, pp. 165-184.
- Ayala, J. (2022). “La Brújula estratégica de la UE y el nuevo concepto estratégico de la OTAN en la cumbre de Madrid”, en La defensa de Europa y la Europa de la Defensa. Fundación Alternativas, pp. 115-126. Madrid.
- Bargés, Pol. (2022) The EU Strategic Compass: A Blueprint for a European Defensive and Securitisation Policy. CIDOB. Barcelona. Disponible en <https://www.cidob.org>
- Bergmann, Max (2023). “La defensa europea necesita a la UE”, en diario El País, 25 de enero de 2023. Madrid.
- Borrell, J. (2022). Conferencia sobre la Brújula Estratégica en la Academia Militar de Toledo. Disponible en: <https://www.youtube.com>
- Consejo Económico y Social Europeo (CESE). (2022). Dictamen sobre la Brújula Estratégica de la UE. REX/562. Aprobado en pleno 24/01/2023. Bruselas.
- FES. Friedrich Ebert Stiftung (2022). Navigating the disarray of european security. Radar Security 2022. Viena.
- Fundación Alternativas (2022). La defensa europea y la Europa de la defensa. Informe 2022. Madrid.
- Gomáriz, E. (2022). “Marco conceptual y balance de las doctrinas y estrategias de seguridad”, en Tiempo de Paz, num 146-147. Pp. 162-187. Madrid.
- Gomáriz, E. (2014). “Ucrania: la nueva guerra fría y el movimiento por la paz” en Tiempo de Paz num. 112. Pp. 84-94. Madrid.
- Gomáriz, E. (Ed) (1987). Debate europeo sobre paz y seguridad. MPDL. Madrid.
- Günther, M. (2022) “We have an institution to ensure peace in Europe”, en IPS journal, Disponible en: <https://www.ips.journal.eu>
- IEEE (2022). El futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid 2022. Boletín de Estrategia 211. Madrid. Disponible en <https://www.ieee.es>
- Milosevich, Mira (2021) “Rusia y el orden de seguridad europeo: del descontento pasivo al revisionismo activo”. Real Instituto Elcano. Madrid. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org>
- Naciones Unidas (1992) Una agenda para la paz. Informe del secretario general Boutros Boutros Galhi. Parr. 75. Disponible en: <https://research.un.org>
- OSCE (2023) Discurso Presidente, Bujar Osmani. Viena, Disponible en: <https://www.osce.org>
- OSCE (2022) Annual Security Review Conference. Statement President. Vienna, Disponible en: <https://www.osce.org>
- OSCE. (1999). Carta sobre la Seguridad Europea. Cumbre de Estambul. Disponible en <https://www.osce.org>
- OSCE. (1994). Declaración de la cumbre de Budapest. Disponible en <https://www.osce.org>
- OSCE (1996). Declaración de la cumbre de Lisboa. Disponible en <https://www.osce.org>
- Palme, O (Coord.) (1982). Informe de la Comisión Independiente para asuntos de seguridad y desarme. Edición en español en Lasser Press.
- Pontijas, José Luis (2021). La Brújula Estratégica de la Unión Europea. Análisis para el IEEE. Disponible en <https://www.ieee.es>
- Ruiz, Francisco J. (2010). Rusia y su nueva propuesta de seguridad para Europa. Análisis para el IEEE. Disponible en <https://www.ieee.es>
- Unión Europea (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Disponible en <https://www.eeas.europa.eu>
- Unión Europea (2022). A Strategic Compass for Security and Defence For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. Disponible en <https://www.eeas.europa.eu>
- Unión Europea (2012). Tratado de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu>
- Unión Europea. (2011) Resolución del Parlamento Europeo sobre la OSCE. Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu>

## ALEMANIA Y SU POLÍTICA EUROPEA

### ERNST STETTER

Ex Secretario general de la Fundación Europea de Estudios Progresistas, FEPS

#### RESUMEN

El discurso del canciller alemán Olaf Scholz pronunciado en la universidad de Praga, (2022) debe entenderse como la respuesta de Berlín al discurso del presidente francés Emmanuel Macron en la Sorbona, (2017).

Señalando el ataque ruso contra Ucrania, el canciller alemán ha constatado un cambio de época (Zeitenwende), ha aprovechado para definir las exigencias de Europa hacia Rusia y se ha pronunciado por una verdadera Unión Europea geopolítica. Ha definido cuatro espacios que, según él, son los fundamentos de una nueva Europa de cara a las apuestas geopolíticas: una Europa ampliada, una Europa económicamente fuerte y estable, una Europa de seguridad común y una Europa de derecho.

**Palabras clave:** Zeitenwende, Europa ampliada, economía estable, seguridad común y estado de derecho.

#### ABSTRACT

German Chancellor Olaf Scholz's speech at the University of Prague should be understood as Berlin's response to French President Emmanuel Macron's speech at the Sorbonne.

Pointing out the Russian attack on Ukraine, Chancellor Olaf Scholz has confirmed a change of era ("Zeitenwende"), has taken the opportunity to define Europe's demands towards Russia and has declared himself in favor of a true geopolitical European Union. He has defined four spaces that, according to him, they are the foundations of a new Europe in the face of geopolitical stakes: an enlarged Europe, an economically strong and stable Europe, a Europe of common security and a Europe of law.

**Keywords:** Zeitenwende, enlarged Europe, stable economy, common security, Europe of law.

¿Cómo encara el canciller Olaf Scholz el futuro de Europa después de la agresión de Rusia a Ucrania? Él se ha pronunciado con una especie de discurso fundamental sobre esta cuestión, en agosto de 2022, en la universidad de Praga<sup>(1)</sup>. El canciller alemán dio también allí una respuesta alemana muy tardía al discurso europeo de Emmanuel Macron, pronunciado por el presidente francés en la Sorbona, en 2017.

Sus reflexiones son la guía de la política europea de su mandato y aclaran con precisión la postura política de Alemania.

Hay que notar que el canciller alemán ha escogido para su fundamental discurso un lugar altamente cargado de símbolos: el hemiciclo de la universidad más antigua de Europa.

### LOS ENTRESIJOS DE LA POLÍTICA EUROPEA

Él promueve una ampliación de la Unión Europea hacia el Este, y, sobre todo, la necesidad de un reforzamiento de la soberanía europea para hacer frente a las exigencias geopolíticas del siglo XXI. Ante un auditorio mayoritariamente joven, el canciller Olaf Scholz ha precisado que él no venía a presentar soluciones ya hechas, sino simplemente ideas y reflexiones. En línea con el acercamiento que prevalece tradicionalmente entre los social-demócratas alemanes, ha escogido pronunciar ese discurso en un país del Este, mejor que en suelo alemán. Esta intervención debe entenderse finalmente, como la respuesta de Berlín al discurso de Emmanuel Macron. La antigua canciller, Ángela Merkel, nunca respondió públicamente a las proposiciones francesas. Ella dejaba un cierto vacío en el debate sobre el avance de la Unión Europea, el porvenir de la asociación franco-alemana y, sobre todo, sobre la cuestión de la ampliación hacia el Este.

*Al señalar el ataque ruso contra Ucrania, el canciller Olaf Scholz ha constatado un cambio de época ("Zeitenwende").* Ha aprovechado para definir las exigencias de Europa hacia Rusia y se ha pronunciado por una auténtica Unión Europea geopolítica.

Para conseguirlo subraya que los tratados europeos no están tallados en mármol: si Europa logra ponerse de acuerdo sobre la inevitabilidad de ciertos cambios, las reglas europeas pueden ser modificadas en muy poco tiempo. Claro que para eso se necesitaría una voluntad de reforma nacida también de la conferencia sobre el futuro de Europa. Los ciudadanos europeos esperan una UE que produzca resultados concretos y asegure la seguridad y el bienestar de los europeos y europeas.

### DEFINIR UNA EUROPA GEOPOLÍTICA

Olaf Scholz ha definido cuatro espacios que, según él, son los fundamentos de una nueva Europa de cara a las apuestas geopolíticas: una Europa ampliada, una Europa económicamente fuerte y estable, una Europa de seguridad común y una Europa de derecho.

En primer lugar, *una Unión ampliada* sería necesaria para asegurar la estabilidad en el seno de Europa, protegiendo más con ello los valores comunes. Él se pronuncia por una ampliación hacia los Balcanes e, igualmente, por la integración de Ucrania, Moldavia y Georgia.

En segundo lugar, *Europa deberá llegar a ser más independiente económicamente*. Eso necesitaría diversificar rápidamente nuestras cadenas de producción. El desafío será poner en marcha una verdadera economía circular europea y la promoción del “made in Europa”, en lugar de permanecer en las economías nacionales.

*Lo más urgente será dominar el cambio energético*: poner en funcionamiento un sector europeo del hidrógeno, promover una red de estaciones de recargas eléctricas de vehículos con tarifas comunes, y sobre todo realizar inversiones masivas en los diferentes sectores económicos. De este modo, Europa podría construir su independencia energética, económica y geopolítica; y podría también, así, dar un gran paso en la lucha contra el cambio climático.

En tercer lugar, el canciller ha apelado a *un reforzamiento de la política europea de seguridad y defensa*. A corto plazo, él identifica la necesidad de operar una puesta al día considerable en materia de defensa aérea, que exigiría un sistema europeo común y no simplemente una armonización de los diferentes sistemas existentes.

Finalmente, el canciller alemán ha insistido en la necesidad de *superar los conflictos internos que minan Europa, en cuanto a la política migratoria*. Será necesario correr riesgos para encontrar nuevas soluciones comunes. Esto vale igualmente para el logro del Pacto europeo de estabilidad y de los criterios de Maastricht. Según él, sólo a este precio los valores europeos como el Estado de derecho, podrán ser garantizados para los ciudadanos y ciudadanas.



## EXIGIR PRIMERO LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Para que Europa llegue a ser una potencia geopolítica, tendrá que pasar por una reforma institucional. La propuesta alemana es obtener más recursos en la mayoría cualificada y pasar de la regla de la unanimidad en las cuestiones estratégicas, de política extranjera o de fiscalidad. También convendría revisar el reparto de escaños en el Parlamento europeo y reconsiderar la norma “un país-un comisario”.

Las decisiones tomadas por mayoría cualificada podrían aplicarse primero a las cuestiones de derechos humanos y la política de sanciones. En un segundo momento, y en consecuencia, esa podría ser también la regla para otros asuntos de política exterior y de seguridad común. Por supuesto, todo esto tendría un impacto no despreciable para el buen funcionamiento de Europa.

## EN ALEMANIA, UNA ACOGIDA DIVERSA AL DISCURSO DE PRAGA

Este discurso ha mostrado un auténtico compromiso alemán para reformar Europa, para avanzar en la integración interna y posicionarse mejor como un verdadero actor internacional. A pesar de ello, en la prensa alemana, ciertos comentaristas se preguntaban si era el momento oportuno para un tal discurso, en un momento en el que Alemania se inquieta por los efectos de la penuria de los recursos energéticos y las consecuencias de la guerra de Ucrania. En consecuencia, la atención prestada a este discurso, pronunciado en mal momento, ha sido bastante limitada. El discurso ha sido mencionado positiva pero brevemente en diferentes emisiones de televisión. Las discusiones en redes sociales han sido inaudibles, y sólo la prensa especializada lo ha comentado, mostrándose muy crítico: el TAZ, el periódico de izquierda, que lamenta que el canciller haya solamente enumerado unos problemas ya conocidos de la UE. También el periódico conservador, FAZ, indica en su titular que Europa no tiene necesidad de teoría, sino de acción. Por su parte el Süddeutsche Zeitung (SZ), más liberal, pide en su titular “un poco más de empuje, por favor”. No es que juzgue el discurso sin interés, pero el editorialista se pregunta si Europa no tiene actualmente otros asuntos en su agenda. La llamada a la reforma es necesaria, pero no hay sin embargo en ella nada nuevo. Así, el canciller hubiera podido dar más originalidad y empatía a su discurso si hubiera precisado qué reglas europeas estaría dispuesto su gobierno a poner en cuestión. Una precisión que sería útil a ojos de sus vecinos del Este y del Sur de Europa acostumbrados a una Alemania comportándose como si su línea fuera la única posible para Europa.

En consecuencia, la atención prestada a este discurso, pronunciado en mal momento, ha sido bastante limitada.

Los cristiano-demócratas de la CDU/CSU aparecen dubitativos en cuanto a ello en sus comentarios. El parlamentario europeo Michael Gahler ha declarado simplemente en una entrevista a la emisora de radio Deutschlandfunk que el discurso no daba ideas concretas ni encarnaba “una reacción europea”.

## CONVENCER A LOS DEMÁS PAÍSES DE LA UE

A pesar de esa falta de propuestas de medidas concretas, este discurso puede ser comprendido como un signo claro. El canciller alemán considera que la Unión es el futuro del continente europeo, sobre todo de cara a la amenaza rusa y a sus consecuencias, en particular para la política energética.

El discurso deja por otra parte entrever algunas evoluciones retóricas prometedoras para el futuro: mejor armonización de las posiciones de Berlín con las de París; y voluntad reconocida de no transgredir la voluntad de los países del Este, ni tampoco particularmente, del Sur de Europa en especial de España.

Sin embargo, no hay que hacerse ilusiones sobre ciertos aspectos: el húngaro Viktor Orban y el polaco Jaroslav Kaczynski no renunciarán fácilmente a su derecho de veto, de la misma manera que los países pequeños no renunciarán dócilmente ni a sus cuotas de escaños en el Parlamento europeo ni a sus puestos de comisarios en Bruselas. Las reformas no pueden salir adelante más que por un acuerdo de los grandes países de Europa, primero por una entente franco-alemana y simultáneamente, junto con los países que quieren hacer avanzar Europa, como España.

## LOS RETOS EUROPEOS DE LA GUERRA DE UCRANIA

Mientras tanto, en razón de la agresión continuada de Rusia en Ucrania, las predicciones sobre la UE son un ejercicio difícil y raramente concluyente.

En 2020 casi nadie hubiera pensado que un virus pondría en marcha una pandemia mundial que duraría años. A comienzos de 2022, y a pesar de los múltiples avisos de expertos, muy pocos creían seriamente que el presidente ruso lanzaría una guerra de agresión contra Ucrania.

Para los alemanes, 2023 se sitúa pues en continuidad con 2022; según uno de los últimos sondeos del Instituto Infratest-DIMAP, la mayoría de los ciudadanos piensa que la guerra de Ucrania durará todavía mucho tiempo. Según el sondeo, solamente una persona de cada tres en Alemania, (32%) espera que la guerra acabe este año. Por el contrario, seis alemanes sobre diez (58%) piensan que durará aún mucho tiempo.

No es sorprendente que la guerra de Ucrania constituya para los alemanes el desafío político europeo más importante. A pesar de ese temor, *muchos estiman que la prudencia del canciller Scholz ha permitido evitar que la OTAN, Europa y Alemania estén directamente implicadas en la guerra.*

## LA DIFICULTAD DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

El asunto europeo que tiene importancia para los alemanes es una consecuencia directa de la guerra y de la paralización de las entregas de gas ruso. La política energética y la transición energética (19%) se han convertido en las preocupaciones que superan

a las de la protección medioambiental y el cambio climático (17%), igual que el tema de la inflación y el alza de precios (14%). Hace apenas seis meses la inflación era sin embargo citada como la principal inquietud de los alemanes (23%). Aparentemente. Las importantes medidas anti-inflacionistas del gobierno han permitido atenuar, por lo menos levemente, por el momento, este temor.

## LA REPARICIÓN DE LA DESIGUALDAD

Pero reaparece un desafío mayor en la política alemana, y por tanto europea: la cuestión social. Solamente un tercio (36%) de los alemanes piensa que la situación económica y social del país es justa. Incluso el 58% es de la opinión de que la situación es bastante injusta en Alemania. Esta cifra inquietante es comparable a la que había al principio de la crisis del euro en 2010. Esto se explica por las consecuencias de la pandemia, pero sobre todo por el alza de los precios de la energía que afectan particularmente a los ingresos bajos.

Sin sorpresa, la confianza de los alemanes de cara al futuro es una cuestión de ingresos: entre las personas cuyo ingreso familiar es superior a 3.500 euros al mes, siete sobre diez (70%) piensan que 2023 será un buen año para ellos personalmente; y solamente uno sobre cinco (20%) espera un año peor. En cambio, entre las personas que tienen un ingreso neto inferior a 1.500 euros, más personas esperan para sí mismas un año más débil, que un año esencialmente bueno (40%).

## ASEGURAR LA SEGURIDAD DE EUROPA

Situada en el corazón de Europa, separada únicamente de Rusia por Polonia, Alemania, por su historia y por su poder económico ejerce una responsabilidad particular en Europa. Esperada desde hace tiempo por sus compañeros europeos, su toma de conciencia de la necesidad de operar una ruptura en su política de seguridad es inevitable y no sorprendente.

Sin embargo, para Alemania y para Europa, el 24 de febrero de 2022, con el comienzo de la agresión rusa sobre Ucrania marca un auténtico cambio de época. La reciente decisión de la entrega de tanques Leopard, después de un largo periodo de dudas, debería ser analizada en esta perspectiva. El canciller Olaf Scholz ha sido criticado por sus dudas, tanto por la oposición alemana como por la prensa y también por muchos de sus colegas.

## ¿PRIMERO EL EJE FRANCO-ALEMÁN?

Alguien puede preguntarse en una tan grave situación si la Unión Europea continuaría existiendo sin un eje franco-alemán sólido. Las pruebas de lo contrario son múltiples y han mostrado que las crisis en Europa no pueden ser resueltas sin una buena entente, en primer lugar, entre Francia y Alemania.

Actualmente en Europa las diferencias en materia energética, política de defensa y

política económica son evidentes. Esas diferencias tienen como consecuencia generar tensiones entre Francia y Alemania, y podemos notar que esos puntos de discordia están ligados directamente a la agresión rusa en Ucrania.

*La guerra en Ucrania demuestra una vez más que Europa no puede defenderse sin el apoyo americano.* A eso se añade que la UE sigue incapaz de unirse en la cuestión migratoria, en particular sobre los refugiados ucranianos. Su posición como potencia económica se ha deteriorado fuertemente a causa del alza de los precios de la energía causado por la interrupción de las entregas del gas ruso. Finalmente, Europa ha sufrido un claro retraso en materia de protección del clima y protección de especies a causa de la falta de una política coordinada de transición energética que perpetúa la dependencia de recursos no renovables.

Estas circunstancias son una invitación a pensar las implicaciones del eje franco-alemán en Europa. Hacer progresar los asuntos europeos demanda una entente franco-alemana pero, simultáneamente, un concierto a nivel europeo con los demás socios y amigos. España y su gobierno progresista representa para Alemania una asociación estable y una perspectiva real para hacer progresar los asuntos europeos.

Europa no ha resuelto tampoco la doble cuestión de su ampliación hacia el Este y su profundización. Esa es una de las cuestiones clave para el porvenir de la UE, y no pueden ser resueltas sin la Europa del Sur, es decir, sin España.

Está claro sin embargo que una ampliación hacia el Este modificará de manera fundamental el carácter de la UE, para convertirse en un auténtico actor geopolítico. La garantía de protección de seguridad de todo el continente europeo por la OTAN y los EEUU sería entonces obsoleta. Eso reclamaría necesariamente una cooperación aún más estrecha para su seguridad común, así como la de otras naciones europeas. En esas circunstancias, proceder a un tal cambio de época (Zeitenwende) es un verdadero desafío.

## ESPAÑA, ALEMANIA Y EUROPA

En esta perspectiva y sobre todo para contener la crisis energética, *Alemania y España promueven conjuntamente la construcción de un gasoducto a través de los Pirineos.*

En un plan conjunto decidido durante las consultas gubernamentales germano-españolas en La Coruña en octubre último, los dos países se han comprometido a la realización de una línea bautizada como Midcat entre España y Francia, de aquí a 2025.

Más tarde, el hidrógeno producido con energías renovables podría también ser transportado a través del gasoducto. Sin embargo, Francia se resiste hasta el presente a la construcción, aunque el canciller Olaf Scholz y el primer ministro español Pedro Sánchez han hecho campaña conjunta para realizar el oleoducto de los Pirineos y convencer a su homólogo francés, Emmanuel Macron.

Francia no ve la necesidad del gas para la provisión energética, sino que favorece más bien la energía nuclear, también para la producción del hidrógeno que podría ser producido con base nuclear. Eso provoca fuertes críticas de los ecologistas e, igualmente, del gobierno alemán y del español.

De cualquier modo, el proyecto no puede ser realizado sin el acuerdo de Francia. Este país presiona a nivel europeo para que el hidrógeno con origen nuclear sea considerado como indispensable para la descarbonización y clasificado como verde, al igual que el eólico o el solar. Si Alemania aceptara una tal clasificación, a pesar de la resistencia de los ecologistas alemanes que están dentro de la coalición gubernamental, Francia daría luz verde al proyecto del Midcat, en contrapartida a esa concesión del lado alemán. Pero Francia acusa a Berlín y a Madrid de faltar a su palabra. A pesar de acuerdos más recientes, Alemania y España continúan resistiéndose a la idea de aceptar el hidrógeno de las centrales nucleares como "verde". Las negociaciones a nivel europeo están en este momento en punto muerto.

Francia ha calificado de incomprensible que España y Alemania tomen diferentes posiciones de cara a la UE y no respeten sus compromisos con Francia. Sin embargo, Alemania quiere absolutamente hacer posible el proyecto, y hacerlo en colaboración con Francia.

Este es el auténtico desafío para la presidencia española del Consejo europeo en el segundo semestre de 2023.

## UNA EUROPA ATRACTIVA Y SOBERANA

Sobre todo para Alemania, una Europa fuerte es el desafío político mayor de los próximos años. Esta Europa debe ser atractiva para los ciudadanos y ciudadanas. Debe ser también soberana para contribuir a modelar el orden mundial en función de sus valores y sus intereses.

Sin embargo, Europa debería aceptar más su papel de actor geopolítico e invertir en su propia seguridad. Una Europa fuerte podría llegar a ser el motor de un nuevo orden económico y vanguardia de la innovación, de los avances tecnológicos y sociales y, en primer lugar, de la lucha contra el cambio climático.

En un mundo en transición, Europa debe invertir mucho más en los partenariados estratégicos de los países que nos son política y socialmente próximos. Por otra parte, las crisis mundiales son demasiado complejas para que las democracias puedan resolverlas solas por ellas mismas. Europa tiene necesidad de más multilateralismo en la lucha contra la crisis climática, las pandemias y el hambre por medio de más cooperaciones internacionales. Esa es la base del mantenimiento de un orden internacional fundado en las reglas del derecho internacional.

Alemania y su gobierno actual se pronuncian en esta época de cambios por una política europea enraizada en grandes posibilidades de cooperación y de nuevos conceptos. En razón de su tamaño, Alemania acepta una responsabilidad particular en el seno de Europa. Alemania desea tomar la iniciativa de una Europa fuerte, de la paz, de la libertad y de un orden internacional fundado en reglas.

## NOTAS

- 1 • <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/scholz-rede-prag-karls-uni-2079410>

## ¿ES REVERSIBLE EL BREXIT?

### STEPHEN HUGHES

*Former member of the European Parliament for North East England'*

#### RESUMEN

Para poder revertir el Brexit deberían cumplirse por lo menos tres condiciones principales. La primera es que la población británica debería mostrarse abrumadoramente a favor del retorno a la Unión Europea. En segundo lugar, se requeriría un Gobierno del Reino Unido buscando activamente entablar negociaciones para dicho retorno. La tercera condición sería que el resto de miembros de la Unión Europea estuvieran preparados para readmitir al Reino Unido de nuevo en el club. Y cada una de estas condiciones entran dentro de lo posible. Es sólo cuestión de tiempo.

**Palabras clave:** Brexit, Reino Unido, RU, NHS, Barnier, Johnson, Gove, federalismo.

#### ABSTRACT

In order for Brexit to be reversed, at least three main conditions need to be met. First the British public need to be overwhelmingly in favour of rejoining the European Union. Secondly, we need a United Kingdom government which is actively and seeking to negotiate re-entry to the European Union. Third we need the rest of the European Union to be prepared to readmit the United Kingdom to the club. Each of these can be achieved. It is just a question of time.

**Keywords:** Brexit, United Kingdom, UK, NHS, Barnier, Johnson, Gove, federalist.

Según me siento a escribir este artículo, veo el periódico Sunday abierto en mi despacho, lleno de noticias relacionadas con el tercer aniversario del Brexit. Pero hay un titular de un artículo de opinión que me llama especialmente la atención: "Los ánimos han cambiado. Pero el camino de regreso a Bruselas es largo y duro"<sup>(1)</sup>. Triste pero cierto.

Para poder revertir el Brexit deberían cumplirse por lo menos tres condiciones principales. La primera es que la población británica debería mostrarse abrumadoramente a favor del retorno a la Unión Europea. En segundo lugar, se requeriría un Gobierno del Reino Unido buscando activamente entablar negociaciones para dicho retorno. La tercera condición sería que el resto de miembros de la Unión Europea estuvieran preparados para readmitir al Reino Unido de nuevo en el club. Creo que cada una de estas condiciones entran dentro de lo posible. Es solo cuestión de tiempo.

### LA OPINIÓN PÚBLICA

En lo referente al ánimo de la opinión pública con respecto a la UE, un factor importante es que cada día que pasa más y más personas que votaron a favor del Brexit en el referéndum de 2016 se van dando cuenta de que todos los beneficios que Boris Johnson prometió con la salida de la UE se están convirtiendo más bien en una enorme y creciente carga, tanto para ellas como para la nación en su conjunto. Si consideramos los hechos, tampoco resulta tan sorprendente.

- El Brexit le está costando a la economía del Reino Unido un millón de libras por hora<sup>(2)</sup>.
- La London School of Economics (LSE) afirma que el Brexit ha incrementado los precios de los alimentos alrededor de un 6 % (lo que equivale a 210 £/año)<sup>(3)</sup>.
- El Brexit se traduce en que contemos con 20 000 millones de £ anuales menos para gasto público<sup>(4)</sup>.
- El Brexit ha reducido los flujos comerciales EU-RU en casi una quinta parte<sup>(5)</sup>.
- La caída de la Inversión Extranjera Directa inducida por el Brexit podría provocar un descenso del 3,4 % de los ingresos reales, es decir, alrededor de 2.200 £ por cada hogar<sup>(6)</sup>.
- El PIB del Reino Unido es 5,5 % inferior al que registraría de haberse mantenido en la UE. Las inversiones han caído un 11 %<sup>(7)</sup>.
- El impacto del Brexit ha conducido inevitablemente a un incremento de los impuestos, pues un menor crecimiento económico requiere elevar la fiscalidad para poder seguir financiando los servicios y prestaciones públicas<sup>(8)</sup>.

El Gobierno del Reino Unido lleva tiempo intentando echar balones fuera y atribuir estas evoluciones negativas primero a la pandemia de la Covid-19 y ahora a la guerra de agresión de Rusia a Ucrania, pero son excusas que no se mantienen en pie. En la primera semana de febrero, el FMI anunció que el Reino Unido va a ser la única nación desarrollada cuya economía se va a contraer este año<sup>(9)</sup>. Y, pisándole los talones, *llegó la noticia del Banco de Inglaterra de que el crecimiento de nuestro país no va a recuperar niveles prepandémicos hasta 2026*, recuperación que, sin embargo, ya han logrado todos los países miembros de la UE<sup>(10)</sup>. Y a los votantes británicos no se les escapa el hecho de que todas esas naciones han sufrido igualmente la COVID-19, así como que sufren

actualmente la guerra en Ucrania, por lo que a nosotros nos va mucho peor por culpa de la carga del Brexit.

El impacto combinado sobre el NHS de todas estas pérdidas de trabajadores está siendo muy profundo.

Estos malos resultados económicos, junto con el hecho de que la economía británica haya perdido a 330.000 trabajadores por culpa del Brexit<sup>(11)</sup>, han provocado las más duras acciones sindicales vistas en Gran Bretaña desde el Invierno del Descontento de 1978-1979. Sólo en el día de hoy, están en huelga los maestros de escuela, los profesores universitarios, los funcionarios de varios organismos públicos y los trabajadores los servicios ferroviarios y de autobuses.

El NHS (National Health Service, servicio nacional de salud) se ha visto golpeado con especial dureza, y el personal de enfermería, de conducción de ambulancias y de otras ramas sanitarias está embarcado en continuas huelgas. Sus actuaciones son consecuencia directa del Brexit. Según el Nuffield Trust, debido a su salida de la UE, ahora mismo el Reino Unido cuenta con 58.000 enfermeras menos<sup>(12)</sup>. Datos de la Biblioteca de la Cámara de los Lores señalan que existen actualmente 130.000 puestos vacantes en el NHS y 160.000 en el sector de servicios sociales (principalmente, de auxiliares sanitarios de bajos sueldos en las residencias de personas mayores)<sup>(13)</sup>. El impacto combinado sobre el NHS de todas estas pérdidas de trabajadores está siendo muy profundo. Pacientes mayores hospitalizados que ya se hallan en condiciones de ser dados de alta no pueden abandonar el hospital por esta falta de auxiliares sanitarios en las residencias de mayores, lo que está provocando un bloqueo de plazas que impide la admisión de nuevos pacientes. Los servicios de urgencias se hallan ocupados más allá de su capacidad y las listas de espera para tratamientos se están alargando hasta límites intolerables. Las ambulancias hacen cola ante los hospitales, al no poder ingresar a los pacientes en el momento. El tiempo de llegada de una ambulancia para asistir a una víctima de infarto debería rondar los 18 minutos; ahora mismo alcanza una media de 90 minutos<sup>(14)</sup>.

La escasez de personal de enfermería llega hasta tal punto, que las autoridades sanitarias británicas están contratando activamente a enfermeras de países que se hallan en la "lista roja" de la OMS, como Nigeria, Ghana, Nepal y Pakistán<sup>(15)</sup>. Son países que, según esta organización: "están sufriendo una escasez acuciante de trabajadores sanitarios, lo que significa que nunca deben ser objetivo sistemático de reclutamiento de este tipo de personal por parte de los empleadores internacionales"<sup>(16)</sup>.

Los sectores sanitarios y de cuidados han sido duramente golpeados por el Brexit, pero no son los únicos. Todos los obstáculos migratorios derivados de este proceso y los pobres salarios están convirtiendo a Gran Bretaña en un destino cada vez menos atractivo para todo el abanico de trabajadores de servicios esenciales. Existen también importantes carencias de camioneros y de conductores de autobús, de personal de hostelería y restauración, y también de trabajadores agrícolas, donde de hecho esta escasez ha provocado que, en ocasiones, ciertas cosechas se hayan quedado pudriéndose en el campo<sup>(17)</sup>.

Ni siquiera la City de Londres ha salido indemne de los impactos negativos del Brexit. *En 2022, la Bolsa de París superó a la de Londres por primera vez desde que existen registros (2003)*. El valor de mercado combinado de las cotizaciones primarias en la Bolsa de

París, que antes del Brexit era alrededor de 1,5 billones de dólares inferior al de la Bolsa de Londres, ha ido comiéndole poco a poco la distancia desde el referéndum<sup>(18)</sup>.

Pero es el impacto del Brexit sobre el NHS lo que posee el mayor potencial de incidir en la opinión pública. El NHS es un símbolo de orgullo nacional y aquellos que lo están deteriorando gravemente por culpa de las mentiras que contaron sobre el Brexit pueden acabar siendo juzgados con mucha dureza.

Este proceso ya está en marcha. Las encuestas nos muestran un incesante aumento del número de respuestas que lamentan que se haya producido la salida de la UE. La encuesta más reciente, de diciembre de 2022, invitaba a las personas encuestadas a decir si estaban de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: "Ha sido un error que Gran Bretaña haya abandonado la UE"; 54 % ha respondido que está de acuerdo con esta afirmación frente a solo un 28 % que está en desacuerdo<sup>(19)</sup>. La propia región en la que vivo, el noreste de Inglaterra, fue una de las zonas que, lamentablemente, votó más masivamente a favor del Brexit pero, como ha constatado el Instituto Tony Blair en noviembre pasado, los votantes de esta región del noreste han pasado ahora a contarse entre aquellos con una opinión más negativa del Brexit<sup>(20)</sup> y el trabajo de seguimiento del grupo de investigación UK in a Changing Europe muestra que *el apoyo a regresar a la UE ha aumentado del 40 % al 60 % aproximadamente en la región*<sup>(21)</sup>.

La organización European Movement UK —de la que formo parte— se cuenta entre los actores que están trabajando por cambiar la actitud pública. Fundada por Winston Churchill en 1948, lleva más de 70 años trabajando para construir una relación más cercana con el resto de Europa. Esta organización jugó un papel importante en la incorporación del Reino Unido como miembro de la Comunidad Europea en 1975 y desde el referéndum de 2016 no ha parado de luchar a favor del regreso a la UE. Con 17.000 miembros, más de 200.000 simpatizantes que han apoyado sus campañas y más de 100 grupos locales, así como unas sólidas redes de contactos tanto en Westminster como en la UE, se trata de un poderoso actor que está trabajando para intentar revertir la calamidad que está suponiendo el Brexit<sup>(22)</sup>.

Uno podría pensar que un Gobierno que se ha metido en un agujero tan profundo como el Brexit lo razonable sería que por lo menos no siguiera cavando hacia abajo. Pero el Gobierno conservador británico actual sigue siendo rehén de su minoría de fanáticos del Brexit. Uno de ellos ha llegado a proponer una nueva ley que amenaza con agravar aún más los efectos negativos del Brexit: "De ahí el Retained EU Law Bil, Proyecto de Ley de Derecho comunitario retenido, actualmente en debate en la Cámara de los Lores, lanzado por Jacob Rees-Mogg —durante su mandato como uno de los secretarios de Estado de Empresas más efímeros de nuestra historia— con el propósito de eliminar de un plumazo todo un paquete de regulaciones. Unas 3.700 <sup>(23)</sup> regulaciones emanadas de Bruselas van a ser desechadas a finales de este año" <sup>(24)</sup>. Se trata de regulaciones sobre cuestiones sanitarias y de seguridad laboral y alimentaria, y de protección de los consumidores y del medio ambiente, así como regulaciones sobre medicamentos, agua potable y de baño, y muchas otras cosas. Muchas personas, en los próximos meses, recordarán la letra de una canción de Joni Mitchell: "You don't know what you've got 'til it's gone [No sabes lo que tienes hasta que lo pierdes]" y desearán poder volver a la protección ofrecida por el acervo comunitario.

La opinión pública está cambiando, pero la única manera de que el Reino Unido revierta el Brexit y que, a largo plazo, vuelva a unirse a la UE, es que una amplia y estable mayoría respalde semejante movimiento. Aunque el hecho de que actualmente un 54 % admita que el Brexit fue una mala idea<sup>(25)</sup> es ya un paso positivo, *aún nos hallamos muy lejos de que una sólida mayoría de británicos quiera regresar a la UE*. No obstante, hay que celebrar cualquier paso en la buena dirección.

## LA POSTURA DEL PRÓXIMO GOBIERNO DEL REINO UNIDO

Si la opinión pública está poco a poco cambiando de tendencia, ¿cuál va a ser la postura al respecto que probablemente adopte el próximo Gobierno del Reino Unido? Según las encuestas de opinión, el Partido laborista supera a los conservadores con un consolidado 20 %, por lo que es de esperar que gane la próximas elecciones generales con una mayoría de 50-100 escaños<sup>(26)</sup>. ¿Significa esto que podemos esperar un Gobierno que busque activamente revertir el Brexit? Me temo que no. O, por lo menos, aún no.

En un discurso clave pronunciado a mediados de 2022, Keir Starmer se apropió de la retórica de Boris Johnson afirmando que, cuando el laborismo llegue al Gobierno, va a hacer que el Brexit funcione. En su exposición de las relaciones de Gran Bretaña con Europa bajo un Gobierno laborista, declaró: "Con el laborismo, Gran Bretaña no va a regresar a la UE. No vamos a unirnos de nuevo al mercado único. No vamos a volver a la unión aduanera"<sup>(27)</sup>. A un nivel emocional, estas declaraciones me resultaron frustrantes; pero analizándolas de forma más racional, puedo entender lo que subyace tras ellas.

Polly Toynbee lo ha expresado mejor en un reciente artículo en The Guardian: "Pero no habrá reincorporación ni vuelta atrás a la unión aduanera ni al mercado único, dicen los laboristas, para negar a los estrategas conservadores lo que están buscando: *una reedición del debate en torno al Brexit de cara a las próximas elecciones generales con el fin de distraer la atención de la crisis económica, del aumento del coste de la vida y del colapso de los servicios públicos*"<sup>(28)</sup>.

Así que, aunque me entristece admitirlo, racionalmente no es realista esperar que el partido laborista se comprometa a un regreso a la UE, no por lo menos en esta fase del ciclo político. Toynbee está en lo cierto: el partido conservador, desastrosamente dividido, volvería a unirse de un día para otro con el fin de embarrar las aguas electorales con una reedición del debate sobre el Brexit. Y los estrategas laboristas son conscientes de que no es posible ahora mismo comprometerse a un regreso a la UE, por lo menos durante un primer mandato de un nuevo Gobierno laborista. También son conscientes de que, sin un concienzudo trabajo previo para preparar la senda, no hay ninguna garantía de que una maniobra precipitada sea bien recibida en Bruselas y en otras capitales europeas; tal vez, de hecho, podría ocurrir más bien lo contrario.

Mirándolo en el contexto de las refriegas políticas domésticas, los laboristas no tienen ninguna necesidad ahora mismo de complicarse con compromisos temerarios sobre Europa; con 26 puntos de ventaja, son caballo ganador y sacándoles varias cabezas a los conservadores. Enfilados a ganar una mayoría de 50-100 escaños<sup>(29)</sup>, ¿qué sentido

tiene hacer una maniobra no exenta de riesgos y que podría volverse contra ellos?

En unas declaraciones realizadas el mes pasado, David Lammy —secretario laborista de Asuntos Exteriores en la sombra— aclaró un poco más la postura de su partido, ofreciendo, creo yo, algunas pistas sobre la actual estrategia a medio plazo del laborismo. Declaró: "Volver a vincular a Gran Bretaña con Europa, pero manteniéndonos fuera de la UE, esa va a ser la principal prioridad del (...) laborismo".

"Nos planteamos el objetivo de arreglar el Brexit, tan mal gestionado por los conservadores, incrementando las relaciones comerciales con Europa. Esto incluirá :<sup>(30)</sup>.

- Corregir el protocolo de Irlanda del Norte.
- Reducir las fricciones en materia de alimentos, agricultura, artículos médicos y veterinarios.
- Reforzar el reconocimiento mutuo de estándares y titulaciones profesionales para desbloquear el intercambio de servicios.
- Desbloquear la participación en el sistema Horizon para potenciar de nuevo la investigación y desarrollo.
- Recurrir a la revisión en 2025 del Acuerdo de Cooperación y Comercio (ACC) para reducir las barreras al comercio.
- Y mejorar los vínculos entre nuestros estudiantes y las universidades"<sup>(31)</sup>.

*La referencia a la revisión en 2025 del ACC resulta, a mi parecer, especialmente significativa.* Pocas personas en nuestro país son conscientes de que este Acuerdo, firmado por el Reino Unido y la UE para gestionar sus relaciones pos-Brexit, está sujeto a revisión, terminación o renovación cada cinco años. En 2025, es decir, al poco de la previsible llegada al poder de un nuevo Gobierno laborista, el actual y desastroso ACC negociado por Boris Johnson expirará y se reabrirán las negociaciones con la UE, lo que nos ofrecerá una plataforma de lanzamiento para una nueva dinámica en las relaciones entre ambos. Esto, junto con los demás pasos positivos esbozados por Lammy, ofrecerá al nuevo Gobierno la oportunidad de demostrar al electorado británico, a lo largo de su primer mandato, los beneficios que pueden fluir de estrechar las relaciones de trabajo con la enorme potencia comercial que tenemos a nuestras puertas. Y esto prepararía la senda para un compromiso electoral claro de buscar la reincorporación a la UE para las siguientes elecciones generales, no más allá de 2030. ¡Ya os dije que no era más que una cuestión de tiempo!

### *Pero... ¿va a querer Europa que regresemos?*

No es difícil dar con varias razones por las cuales las instituciones de la UE y algunos de sus Estados miembros no se van a entusiasmar precisamente ante la perspectiva de un regreso del Reino Unido a su club. El precio de ciertos procesos realizados a regañadientes suelen ser cláusulas de exclusión, excepciones y largos plazos para la transposición de nuevas leyes. Pero el procedimiento del Artículo 49 que nuestro país tendría que seguir para volver a solicitar la adhesión sirve para disipar cualquier temor al respecto. *El Reino Unido se hallaría en la misma posición que cualquier otro país tercero que solicitara convertirse en miembro de la UE: borrón y cuenta nueva, sin rebajas, exclusiones ni excepciones.*



Si bien la posibilidad de que Gran Bretaña pueda buscar la readmisión en la UE se extiende a dentro de una década, las especulaciones ya han comenzado sobre las probables posturas de los diversos Estados miembros ante semejante solicitud. Anthony Salamone, director general de European Merchants, una empresa de análisis político, comentaba en una entrada de un blog de la London School of Economics (LSE), en enero de 2020, que: en las presentes circunstancias, podemos imaginarnos que países como Alemania (gran aliado nuestro), Irlanda (país más negativamente afectado por el Brexit), Países Bajos y Dinamarca (países afines), y Polonia (con muchos ciudadanos que viven en el Reino Unido) nos apoyarían especialmente. Tal vez Francia podría protestar de alguna manera, pero acabaría siendo finalmente persuadida si se siente satisfecha por los términos del reingreso del Reino Unido<sup>(32)</sup>. En un artículo de enero de 2023 en The New European, Dave Keating también cita a Salamone: “Irlanda y los Países Bajos solían estar de acuerdo con el Reino Unido en numerosas cuestiones económicas, pero ahora tienen que buscar a otros aliados con los que trabajar”. Los países más afines al libre mercado serían los más favorables a que el Reino Unido regresara, según él. “Los países bálticos y Polonia también han sido históricos aliados del Reino Unido, por lo que estarán muy predispuestos”<sup>(33)</sup>.

Otra tarea importante para un nuevo Gobierno laborista consistirá en trabajar activamente por mejorar la opinión pública en los Estados miembros en lo referente a la solicitud del regreso del Reino Unido. En el caso de España, por ejemplo, reconociendo nuestra larga y estrecha asociación, tendría que esforzarse por mejorar los acuerdos bilaterales que afectan a 300.000 británicos residentes en España y a 200.000 ciudadanos españoles instalados en el Reino Unido. E intentar igualmente suavizar las fricciones comerciales que afectan a las importaciones de productos hortícolas frescos españoles. Y, por último, pero no por ello menos importante, desarrollar un sólido trabajo bilateral para alcanzar un acuerdo sobre Gibraltar. Se van a tener que desplegar esfuerzos similares en todos los Estados miembros para convencer a sus poblaciones de que el Reino Unido pretende volver a ser un compañero de viaje bueno y positivo.

*A decir verdad, ahora mismo no es posible predecir con exactitud las posiciones que adoptarán dentro de tanto tiempo las instituciones de la UE y cada uno de sus Estados miembros.* Pero, en cualquier caso, ya se pueden escuchar algunas voces alentadoras. Michel Barnier, que ha visitado nuestro país hace unos días para promocionar su nuevo libro, donde relata precisamente su experiencia durante el proceso del Brexit, ha afirmado: “La puerta sigue abierta para que Gran Bretaña regrese a la Unión Europea en cualquier momento (...). La puerta, por el lado de la UE, permanece todo el tiempo abierta, tanto para ustedes como para otros países”. Guy Verhofstadt, ex primer ministro belga y dirigente liberal del Parlamento Europeo, comentó en una entrevista en la radio londinense LBC: “El 99 % del Parlamento Europeo y de los políticos europeos celebrarían un regreso del Reino Unido”<sup>(35)</sup>.

Aunque tal vez sea imposible predecir con tanta antelación las posiciones concretas de los principales actores, una cosa que es bastante segura es que las repercusiones de la guerra en Ucrania van a seguir resonando durante muchos años, con una influencia muy duradera en la unión de Europa. Y es posible que los argumentos más poderosos a favor de la readmisión del Reino Unido haya que buscarlos precisamente en el área de seguridad y defensa. En otra entrevista para la LBC, Verhofstadt se refirió a la guerra de

agresión de Putin en Ucrania y a la respuesta europea, expresando su opinión de que Europa sería más fuerte si Gran Bretaña no se hubiera marchado<sup>(36)</sup>. Una Europa fuerte y unida haciendo frente a la agresión rusa, con el Reino Unido implicado tanto como miembro destacado de la OTAN como del Consejo de Seguridad de la ONU, hubiera sido algo sin duda deseable.

La LSE, en una entrada de su blog de enero de 2023, opinaba: “Una solicitud de reingreso por parte del Reino Unido sería acogida con satisfacción por parte de muchos desde el lado de la UE. La perspectiva del retorno del Reino Unido suscitara varios intereses, como sustancial contribuyente neto al presupuesto de la UE, como una de las economías del G7 que amplía significativamente el mercado único europeo, así como una de las principales potencias militares europeas. Pero suscitara también algunas reservas”<sup>(37)</sup>. Andrew Duff, un dirigente federalista, hizo las siguientes declaraciones en otra entrada del blog de la LSE, en octubre de 2022: “Los eurorealistas, sin embargo, argumentarán (...) que Gran Bretaña es de hecho un caso especial, tanto por su situación geopolítica, su potencia económica, su situación geográfica, los lazos culturales y su legado histórico. Y advertirán, con toda la razón, que una Gran Bretaña beligerantemente nacionalista podría convertirse en una vecina muy pernicioso, que sólo serviría para amenazar la cohesión, seguridad y prosperidad de la UE. ¡Europa debe prepararse para el retorno del inglés errante”<sup>(38)</sup>.

Según escribía las primeras palabras de este artículo, el periódico Sunday estaba abierto en mi despacho y un titular atrajo mi atención: “Los ánimos han cambiado. Pero el camino de regreso a Bruselas es largo y duro”<sup>(39)</sup>. Una semana después, cuando me dispongo a cerrar despacho, mi periódico Sunday está de nuevo abierto en mi mesa y otro titular capta mi atención: Revelación: celebrada una cumbre secreta entre partidos para analizar los fallos del Brexit<sup>(40)</sup>. La noticia nos cuenta que: “Se ha celebrado, en el mayor de los secretos, una cumbre extraordinaria entre partidos que ha reunido tanto a partidarios como a contrarios al Brexit —incluyendo a Michael Gove y a miembros veteranos del gabinete en la sombra de Keir Starmer— para abordar los fallos del mismo (...). Esta reunión de dos días entre algunos de los políticos laboristas y conservadores más prominentes que se hallan a ambos lados del debate en torno al Brexit, junto con diplomáticos, expertos en defensa y directores de algunas de las mayores empresas y bancos del país, se ha celebrado (...) bajo el título: “¿Cómo podemos mejorar el funcionamiento del Brexit con respecto a nuestros vecinos en Europa?”

El European Movement ha reaccionado a esta noticia declarando: “Por supuesto que celebramos cualquier cambio que pueda suavizar el actual acuerdo del Brexit y posibilitar una mayor cooperación con Europa. Pero, definitivamente, estamos seguros de que el Brexit nunca va a ‘funcionar’ realmente. Ha sido un error basado en mentiras y lo que necesitamos es deshacerlo lo antes posible”. Estoy de acuerdo con todo mi corazón. Y las cosas se están moviendo en la buena dirección, pero lo antes posible va a tardar en llegar.

## NOTAS

- 1 • LFord, R (2023). "Yes, the mood has shifted against Brexit. But the road back to Brussels is long and hard". The Guardian, 5 de febrero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2023/feb/05/yes-the-mood-has-shifted-against-brexit-but-the-road-back-to-brussels-is-long-and-hard> (Consultado el: 5 de febrero de 2023).
- 2 • Willems, M. (2022). "EU membership vs lost trade: Forget extra NHS cash, Brexit costs Britain £173m every week, or £1m per hour". CITYAM. 9 de mayo. Disponible en: <https://www.cityam.com/eu-membership-vs-lost-exports-and-trade-forget-extra-nhs-cash-brexit-costs-britain-173m-per-week/> (Consultado el: 28 de enero de 2023).
- 3 • VBakker, J.D., Datta, N., Lyon, J.D., Opitz, L., Yang, D (2022). "How Brexit has raised UK food prices". The London School of Economics and Political Science Centre Piece, Vol. 27, n° 2, pp. 10-11.
- 4 • Full Fact (2017). "£350 million EU claim a clear misuse of official statistics". Full Fact. 19 de septiembre. Disponible en: <https://fullfact.org/europe/350-million-week-boris-johnson-statistics-authority-misuse/> (Consultado el: 1 de febrero de 2023).
- 5 • Krena, J., Lawless, M (2022). "How has Brexit changed EU-UK trade flows?". Economic and Social Research Institute. Working Paper N° 735, pp. 1-30.
- 6 • Dhingra, S., Ottaviano, G., Sampson, T., Van Reenen, J (2016). "The impact of Brexit on foreign investment in the UK". The London School of Economics and Political Science Centre for Economic Performance, Vol. 3, pp. 2-7.
- 7 • Springford, J. (2022). "The cost of Brexit to June 2022". The Centre for European Reform, 21 de diciembre. Disponible en: <https://www.cer.eu/insights/cost-brexit-june-2022> (Consultado el: 2 de febrero de 2023).
- 8 • Springford, J. (2022). "The cost of Brexit to June 2022". The Centre for European Reform, 21 de diciembre. Disponible en: <https://www.cer.eu/insights/cost-brexit-june-2022> (Consultado el: 2 de febrero de 2023).
- 9 • Elliot, L. (2023). "Britain the only G7 economy forecast to shrink in 2023". The Guardian, 21 de enero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2023/jan/31/britain-only-g7-economy-expected-shrink-2023-imf> (Consultado el: 1 de febrero de 2023).
- 10 • Aldrick, P. (2023). "UK Faces Bleakest Outlook in Generations as More Britons Stop Working". Bloomberg, 2 de febrero. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-02-02/boe-says-worker-shortage-and-brexit-leave-uk-gdp-growth-outlook-damaged?leadSource=verify%20wall> (Consultado el: 2 de febrero de 2023).
- 11 • Springford, J., Portes, J. (2023). "The impact of Brexit on the UK labour market: an early assessment". The UK in a Changing Europe, 17 de enero. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/the-impact-of-brexit-on-the-uk-labour-market-an-early-assessment/> (Consultado el: 2 de febrero de 2023).
- 12 • Campbell, D. (2022). "Brexit has worsened shortage of NHS doctors, analysis shows". The Guardian, 27 de noviembre. Disponible en: <https://www.theguardian.com/society/2022/nov/27/brexit-worsened-shortage-nhs-doctors-eu> (Consultado el: 3 de febrero de 2023).
- 13 • Waitzman, E. (2022). "Staff shortages in the NHS and social care sectors". The House of Lords Library, 9 de diciembre. Disponible en: <https://lordslibrary.parliament.uk/staff-shortages-in-the-nhs-and-social-care-sectors/#heading-2> (Consultado el: 3 de febrero de 2023).
- 14 • Blake, I. (2023). "BHF responds to 'distressing' average ambulance response times for heart attacks and strokes". British Heart Foundation, 12 de enero. Disponible en: <https://www.bhf.org.uk/what-we-do/news-from-the-bhf/news-archive/2023/january/bhf-responds-ambulance-response-times-heart-attacks> (Consultado el: 3 de febrero de 2023).
- 15 • Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general Sheth Trivedi, S. (2022). "UK still hiring nurses from 'red list' countries despite WHO ban", Nursing Standard, 4 de octubre. Disponible en: <https://rcni.com/nursing-standard/newsroom/news/uk-still-hiring-nurses-red-list-countries-despite-who-ban-189521> (Consultado el: 3 de febrero de 2023).
- 16 • Clews, G. (2022). "Four of UK's top countries for nurse recruitment on WHO 'red list". Nursing Times, 4 de octubre. Disponible en: <https://www.nursingtimes.net/news/global-nursing/four-of-uks-top-countries-for-nurse>

recruitment-on-who-red-list-04-10-2022/ (Consultado el: 3 de febrero de 2023).

- 17 • Hanrahan, L., Harris, C. (2021). "Devastating: Crops left to rot in England as Brexit begins to bite". Euronews, 22 de julio. Disponible en: <https://www.euronews.com/2021/07/14/devastating-crops-left-to-rot-in-england-as-brexit-begins-to-bite> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 18 • Gregory, A. (2022). "Paris overtakes London as Europe's largest stock market". The Independent, 14 de noviembre. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/business/news/paris-london-stock-market-bloom-berg-b2224731.html> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 19 • UnHerd (2023). "Britain was wrong to leave the EU?". UnHerd. Disponible en: <https://britain.unherd.com/britain-was-wrong-to-leave-the-eu/> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 20 • Spisak, A. (2022). "Moving On: How the British Public Views Brexit and What It Wants From the Future Relationship With the European Union". Tony Blair Institute for Global Change, 18 de octubre. Disponible en: <https://institute.global/sites/default/files/articles/Moving-On-How-the-British-Public-Views-Brexit-and-What-It-Wants-From-the-Future-Relationship-With-the-European-Union.pdf> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 21 • Wager, A., Surridge, P. (2022). "Rejoin vs stay out: who has changed their mind about Brexit?". The UK in a Changing Europe, 23 de noviembre. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/rejoin-vs-stay-out-who-has-changed-their-mind-about-brexit/> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 22 • The European Movement UK (2023). "About the European Movement". The European Movement UK. Disponible en: <https://www.europeanmovement.co.uk/about> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 23 • O'Carroll, L. (2022). "UK government finds extra 1,400 laws to scrap under Rees-Mogg's Brexit bill". The Guardian, 8 de noviembre. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2022/nov/08/government-finds-extra-1400-laws-scrap-rees-mogg-brexit-bill> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 24 • Hutton, W. (2023). "Jacob Rees-Mogg's crazed tilt at red tape is quixotic nonsense. We need regulation to survive". The Guardian, 12 de febrero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/feb/12/jacob-rees-moggs-crazed-tilt-at-red-tape-is-quixotic-nonsense-we-need-regulation-to-survive> (Consultado el: 13 de febrero de 2023).
- 25 • UnHerd (2023). "Britain was wrong to leave the EU?". UnHerd. Disponible en: <https://britain.unherd.com/britain-was-wrong-to-leave-the-eu/> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 26 • Mathers, M. (2022). "Labour takes huge lead over the Tories in new poll after chaotic 2022". The Independent, 31 de diciembre. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/labour-lead-general-election-poll-b2253953.html> (Consultado el: 5 de febrero de 2023).
- 27 • Walker, P. (2022). "Starmer ends Labour silence on Brexit as he rules out rejoining single market". The Guardian, 4 de julio. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2022/jul/04/starmer-ends-labour-silence-on-brexit-as-he-rules-out-rejoining-single-market> (Consultado el: 4 de febrero de 2023).
- 28 • Toynbee, P. (2023). "Three years on from Brexit, all UK voters are left with a bitter taste of Bregret". The Guardian, 31 de enero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/jan/31/three-years-on-brexit-uk-voters-rejoining-eu-labour-europe> (Consultado el: 5 de febrero de 2023).
- 29 • Mathers, M. (2022). "Labour takes huge lead over the Tories in new poll after chaotic 2022". The Independent, 31 de diciembre. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/labour-lead-general-election-poll-b2253953.html> (Consultado el: 5 de febrero de 2023).
- 30 • Piper, E. (2023). "Reconnecting with Europe, UK's Labour sets out foreign policy priorities". Reuters, 24 de enero. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/uk/reconnecting-with-europe-uks-labour-sets-out-foreign-policy-priorities-2023-01-24/> (Consultado el: 5 de febrero de 2023).
- 31 • The Labour Party (2023). "David Lammy speech to Chatham House". The Labour Party, 24 de enero. Disponible en: <https://labour.org.uk/press/david-lammy-speech-to-chatham-house/> (Consultado el: 6 de febrero de 2023).
- 32 • Salamone, A. (2020). "Membership 2.0: what the UK rejoining the EU would involve". London School of

Economics, 23 de enero. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/01/23/membership-2-0-what-the-uk-rejoining-the-eu-would-involve/> (Consultado el: 6 de febrero de 2023).

33 • Keating, D. (2023). "Would Europe want us back?". The New European, 31 de enero. Disponible en: <https://www.theneweuropean.co.uk/would-europe-want-us-back-dave-keating/> (Consultado el: 7 de febrero de 2023).

34 • Longman-Rood, E. (2023). "Michel Barnier: 'The door is always open for the UK'". The New European, 7 de febrero. Disponible en: <https://www.theneweuropean.co.uk/michel-barnier-the-door-is-always-open-for-the-uk/> (Consultado el: 8 de febrero de 2023).

35 • Barnett, S. (2022). "Brexit 'a loss for the world' and EU Parliament would welcome UK back, Verhofstadt says". LBC, 15 de marzo. Disponible en: <https://www.lbc.co.uk/news/brexit-was-loss-for-the-world-guy-verhofstadt/> (Consultado el: 7 de febrero de 2023).

36 • Soteriou, E. (2023). "Brexit paved the way for Russia's invasion of Ukraine, says chief negotiator Guy Verhofstadt". LBC, 31 de enero. Disponible en: <https://www.lbc.co.uk/news/brexit-russia-ukraine-invasion-guy-verhofstadt/> (Consultado el: 8 de febrero de 2023).

37 • Wyatt, D. (2023). "Public support is on the rise but the road to re-joining the EU would not be smooth". London School of Economics, 31 de enero. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/public-support-is-on-the-rise-but-the-road-to-re-joining-the-eu-would-not-be-smooth/> (Consultado el: 8 de febrero de 2023).

38 • Duff, A. (2022). "The Wanderer Returns: A Roadmap for Britain's Return to Europe". Brexit Institute News, 25 de octubre. Disponible en: <https://dcubrexitinstitute.eu/2022/10/the-wanderer-returns-a-roadmap-for-britains-return-to-europe/> (Consultado el: 10 de febrero de 2023).

39 • Ford, R. (2023). "Yes, the mood has shifted against Brexit. But the road back to Brussels is long and hard". The Guardian, 5 de febrero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2023/feb/05/yes-the-mood-has-shifted-against-brexit-but-the-road-back-to-brussels-is-long-and-hard> (Consultado el: 5 de febrero de 2023).

40 • Helm, T. (2023). "Revealed: secret cross-party summit held to confront failings of Brexit". The Observer, 11 de febrero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2023/feb/11/revealed-secret-cross-party-summit-held-to-confront-failings-of-brexit>



Fuente: El confidencial / Mundo · [https://www.elconfidencial.com/mundo/2016-09-05/ultima-va-ocasion-para-revertir-brexit-uk\\_1255482/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2016-09-05/ultima-va-ocasion-para-revertir-brexit-uk_1255482/)

## LA UE Y SOFT POWER: ¿CULTURA, ESTILO DE VIDA Y UN SISTEMA BASADO EN VALORES?

### MÓNICA BALDI

Vicepresidenta de la Asociación de exdiputados del Parlamento Europeo

Vicepresidenta de Ars Pace

#### RESUMEN

La diplomacia cultural tiene un papel estratégico en el programa de solidaridad e intercambio, y es un componente fundamental de los procesos diplomáticos y gubernamentales más complejos. El arte del diálogo, a través del lenguaje universal de la pintura, la escultura, la arquitectura, la fotografía, la escritura, la música, la ciencia o el deporte, está en la base de los grandes proyectos de diplomacia y solidaridad.

**Palabras clave:** Diplomacia cultural, diálogo, solidaridad

#### ABSTRACT

Cultural diplomacy has a strategic role in the solidarity and exchange program, turning out to be a fundamental component also within the most complex diplomatic and governmental processes. The art of dialogue, through the universal language of painting, sculpture, architecture, photography, writing, music, science, sports, is at the base of the great projects of diplomacy and solidarity.

**Keywords:** Cultural diplomacy, dialogue, solidarity

Hay que considerar el tema de la cultura como central en la acción de la diplomacia.

La diplomacia cultural, con la promoción del diálogo intercultural, consigue potenciar tanto las interrelaciones supranacionales para construir instrumentos de cooperación sociocultural como para reforzar los intereses políticos y económicos de una nación. *Construye programas para la salvaguardia de los derechos humanos y la estabilidad de la comunidad a través de la tarea de aprender, compartir y respetar las diversas ideologías, así como incentivar procesos de diálogo en el respeto y reconocimiento de la diversidad, la justicia, la igualdad y la equidad.*

Por todo ello, la diplomacia cultural tiene un papel estratégico en el programa de solidaridad y compartición, y es una componente fundamental también dentro de los más complejos procesos diplomáticos y gubernamentales. El arte del diálogo, a través del lenguaje universal de la pintura, la escultura, la arquitectura, la fotografía, la escritura, la música, la ciencia o el deporte, está en la base de los grandes proyectos de diplomacia y solidaridad.

El uso del término diplomacia cultural es bastante reciente, si bien esta forma de soft power existe desde hace siglos. Los exploradores, viajeros, comerciantes, enseñantes y artistas que han llevado nuestra cultura alrededor del mundo, pueden ser considerados ejemplos vivos de los primeros "diplomáticos culturales".

En efecto, el establecimiento de rutas comerciales regulares ha permitido en el pasado, y todavía hoy, un intercambio frecuente de información y de expresiones culturales, bien a través de los mismos comerciantes, bien a través de los representantes gubernamentales. La interacción entre los pueblos, el intercambio de lenguas, las ideas, el arte y las estructuras sociales han mejorado a través de la historia, las relaciones entre grupos divergentes y ha llevado a que la diplomacia cultural, inicialmente marginal en la disciplina de las relaciones internacionales, pueda afirmarse como teoría y práctica autónoma.

*Por todo ello, la diplomacia cultural representa una acción fundamental de la política internacional, considerando que la cultura permite ejercer un soft-power, no limitado solo a los valores sino también con dimensión económica y comercial.*

Esta "excelencia" contribuye al crecimiento de la ciudadanía, favoreciendo las relaciones interculturales entre los diversos países y continentes, a través del fortalecimiento, el desarrollo y la diversificación de la colaboración recíproca.

La cooperación se hace más incisiva y profunda, especialmente para la tutela del patrimonio cultural y ambiental, considerando también la participación activa de los respectivos entes e instituciones que operan en el territorio.

El diálogo es fundamental para establecer relaciones y actividades formativas y científicas, con intercambios de *know-how* en técnicas nuevas, como por ejemplo la restauración y la conservación, basadas en la salvaguardia de la paz.

La historia de todos los pueblos se define por conflictos nacionales e internacionales. La característica común a todos los conflictos armados, más allá de causar víctimas y añadir

daños al patrimonio cultural, artístico, arquitectónico y ambiental causados a la población con consecuencias trágicas, deben ser evaluadas rigurosamente por los organismos encargados de la tutela de los derechos humanos, los bienes culturales y ambientales en riesgo.

La destrucción de los testimonios culturales es una estrategia, en total violación del Derecho Internacional Humanitario, que se dirige a la aniquilación del adversario, a través de la completa cancelación de todos los elementos que constituyen su identidad cultural, religiosa y social.

Las graves violaciones consecuencia de ataques contra los Bienes Culturales pueden ser considerados como crímenes de guerra nacionales o internacionales o crímenes contra la humanidad.

Son numerosos los protocolos, los tratados internacionales y las normas en la base del Derecho Internacional Humanitario y cuyos principios generales gobiernan las decisiones en el ámbito de las operaciones militares, teniendo en cuenta que: "los atentados perpetrados contra los bienes culturales, a cualquier pueblo que pertenezcan, constituyen atentados al patrimonio cultural de la humanidad".

Es en la Segunda Guerra Mundial cuando se toma conciencia de la importancia del patrimonio cultural, de manera que fue implementada una acción importante y extensa para la seguridad de las obras y los sitios históricos; y con la Declaración de Londres, de enero de 1943, los gobiernos aliados declararon prohibido "el saqueo de cualquier obra de arte y ciencia"

Los Bienes Culturales están protegidos, bien en virtud de su naturaleza civil, bien porque forman parte del patrimonio cultural y espiritual de los pueblos. Con su protección, salvaguardan los monumentos y bienes, la memoria y la identidad colectiva e individual.

Los Bienes Culturales están protegidos, bien en virtud de su naturaleza civil, bien porque forman parte del patrimonio cultural y espiritual de los pueblos.

Por desgracia, los conflictos, tanto de naturaleza estratégica como ideológica, destruyen los Bienes Culturales para generar un fuerte impacto emocional como símbolo de memoria histórica, considerados objeto de limpieza étnica, por eliminar los emblemas que constituyen el patrimonio que representa la identidad más profunda de un pueblo.

Los bienes artísticos, religiosos y monumentales han sido siempre "víctimas privilegiadas" de los conflictos armados a lo largo de la historia. Basta pensar en el ingente patrimonio cultural destruido por ISIS, con la aniquilación de sitios antiguos únicos como Palmira, Nínive, Mosul y Alepo. El terrible atentado a las Torres Gemelas de Nueva York, en 2001, fue espantoso, tanto por el altísimo número de víctimas como por los enormes daños sufridos, y también, por la destrucción de un símbolo reconocido en todo el mundo.

Algunas destrucciones ocurren por razones estratégicas, considerando las características de construcciones que se pueden utilizar en tiempos de guerra, como la Abadía de

Montecassino, en Italia, la Biblioteca de Sarajevo o el Viejo Puente de Mostar en Bosnia-Herzegovina, cuya destrucción fue calificada como "crimen contra la humanidad". El puente servía de unión entre la ribera cristiana y la musulmana sobre el río Neretva y era considerado por ambas facciones, serbia y croata, como símbolo y parte integrante de la cultura bosniaca, unida y multiétnica, y por ello intentaron destruirlo.

Durante la segunda guerra del Golfo fueron incendiados la Biblioteca Nacional y el Archivo de Estado que custodiaban la identidad nacional del pueblo iraquí, e igualmente, el Museo de Bagdad fue saqueado aunque miles de obras han podido ser recuperadas en gran parte en el mercado negro.

Con la destrucción de la ciudad, modelo de cultura y comercio, se quería aniquilar los símbolos seculares de coexistencia pacífica entre diversas etnias, religiones, ideologías y nacionalidades. Desgraciadamente, las agresiones contra los Bienes Culturales, la devastación y el saqueo no han cesado y, en los últimos decenios se asiste a una preocupante proliferación de violaciones de obligaciones internacionales con destrucciones sistemáticas o daños de diversos lugares inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

"Se consideran bienes culturales, muebles o inmuebles, aquellos que tienen gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, como los monumentos de arquitectura o de historia, los campos arqueológicos, las obras de arte, los libros y los edificios cuyo destino principal y efectivo sea contener bienes culturales".

*En la evolución del derecho y del concepto mismo de Bien Cultural, desde 1902 a hoy, ha contribuido de modo decisivo la Convención de la Haya, de 14 de mayo de 1954, acompañada de un reglamento y un protocolo adjunto, fruto de la triste experiencia de la Segunda Guerra mundial. En la Convención emerge por primera vez el concepto de "patrimonio cultural universal", por cuanto, como se lee en el prólogo: "los daños causados a los bienes culturales, a cualquier pueblo al que pertenezcan, constituyen daños al patrimonio cultural de la humanidad entera, porque todos los pueblos contribuyen a la cultura mundial".*

Porque todos los pueblos contribuyen a la cultura mundial".

Y de esa manera se pasa del concepto de tutela del patrimonio entendido como bien común (nacional), al más amplio de patrimonio mundial, instituyendo además un principio de reciprocidad en la salvaguardia de esos bienes. El "Escudo Azul" es el símbolo elegido en la Convención de 1954, para representar los elementos del patrimonio cultural a salvaguardar en zonas de crisis. Por ello, deben promoverse acciones de protección, prevención y seguridad en todas las situaciones de riesgo, como conflictos armados y catástrofes naturales, coordinadas por el Comité Internacional del Escudo Azul, ICBS (International Committee of the Blue Shield) que coordina competencias, experiencias y redes internacionales especializadas. El ICBS fue creado en 1996, inicialmente por cuatro organizaciones no gubernamentales: ICA (International Council of Archives), ICOM (International Council of Museums), ICOMOS (International Council on Monuments and Sites), IFLA (International Federation of Library Associations), que representan también archivos y biblioteca. En 2005 se incorporó el CCAA (Co-ordinating Council of Audiovisual Archives Associations).

El ICBS es una organización internacional independiente y profesional que coordina la acción de protección, prevención y seguridad de los Bienes Culturales en toda situación de riesgo, incluidos los conflictos armados. *El Escudo Azul se ha convertido en un ejemplo significativo en materia de gestión de riesgos en caso de catástrofes naturales, por reunir la experiencia de diversas profesiones e instituciones del sector cultural y colaborar con la autoridad militar y los servicios de emergencia.*

En marzo de 1999 se adoptó un Segundo Protocolo, que ha creado un nuevo modelo de protección: la protección reforzada. Para ello existe un registro con procedimientos más sencillos, basados en el consentimiento silencioso, sin ninguna marca específica.

El 25 de marzo de 2017, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 2347, dedicada a la tutela del patrimonio cultural en riesgo en las situaciones de conflicto armado. Esta es la primera resolución focalizada exclusivamente en el patrimonio cultural, que condena la destrucción y el saqueo de sitios arqueológicos, museos, archivos, bibliotecas, y el contrabando de los hallazgos, a través del cual se financia el terrorismo internacional. Alienta a los estados a cooperar y a reforzar la modalidad operativa implementada de anteriores resoluciones del Consejo de Seguridad y da también la bienvenida a la propuesta de prever, cuando sea necesario, un elemento cultural en el seno de las misiones de paz de la ONU.

La protección del patrimonio cultural en las áreas de crisis y de lucha contra el tráfico ilegal de obras de arte han sido también prioridad de la primera reunión ministerial de Cultura del G7, que tuvo lugar el 30 y 31 de marzo de 2017 en Florencia. En esa ocasión, teniendo en cuenta la iniciativa de la UNESCO, "Unite4Heritage", Italia propuso la constitución de una Task Force para proteger el patrimonio artístico mundial, con la creación de los "Casco Azul de la cultura", un grupo de intervención rápida con personal altamente especializado, mixto, civil y militar, compuesto de un primer núcleo de Carabineros del Comando Tutela del Patrimonio Cultural, historiadores de arte, estudiosos y restauradores. Su tarea consiste en valorar los riesgos y daños del patrimonio cultural, estudiar planes de acción y medidas urgentes, realizar cursos de formación para el personal local, proporcionar asistencia para el traslado de objetos móviles a lugares de seguridad, reforzar la lucha contra el saqueo y el tráfico ilícito de bienes culturales y educar a jóvenes de todo el mundo para preservar la cultura como herramienta de integración, crecimiento y desarrollo sostenible.

A lo largo de la historia, la aportación cultural europea a muchos territorios más allá de las fronteras del Viejo Continente es enorme, ayudando a fomentar importantes procesos de desarrollo y crecimiento.

*Se dice que Jean Monnet, a quienes le preguntaban por el proceso de integración europea, decía: "si tuviera que empezar de nuevo, esta vez empezaría por la cultura".*

El Artículo 167.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) establece la necesidad de definir una estrategia para la cooperación cultural internacional, más sólida y eficaz, con objeto de consolidar a Europa como un actor global más fuerte, un mejor interlocutor internacional que contribuya decisivamente al crecimiento sostenible. "La acción de la Unión favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario,

apoyará y completará la acción de estos en los siguientes ámbitos: la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea; los intercambios culturales no comerciales; la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual". Aunque la política cultural es, en principio, competencia exclusiva de los Estados miembros, el artículo establece que la UE pueda intervenir con el fin de asistir, coordinar e integrar su acción. Desde hace años, la Unión Europea promueve su diversidad cultural en sus relaciones internacionales, basadas en la paz, el estado de derecho, la libertad de expresión, la comprensión mutua y el respeto de los derechos fundamentales. Igualmente, ofrece soporte y asistencia a países terceros y promueve las diversas culturas de los Estados miembros a través de la diplomacia cultural. Es un interlocutor fundamental de la ONU y de la UNESCO en la tutela del patrimonio cultural mundial, con la que firmó en 2005 la convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, que constituye un nuevo pilar de gobernanza mundial en materia cultural.

En 2007, la "Agenda europea por la cultura en un mundo en vías de globalización", proponía la promoción de la cultura en el ámbito de las relaciones internacionales de la Unión. En 2009, el Consejo de la UE ha incluido la conservación del patrimonio cultural entre los temas a coordinar en los programas de investigación de los Estados miembros. Con el Tratado de Lisboa y la institución del Servicio Europeo por la Acción Externa (SEAE) se ha reforzado considerablemente la contribución de la UE a las relaciones culturales internacionales.

En años recientes, los Estados miembros, el Parlamento Europeo y representantes de la sociedad civil han propuesto una mayor coordinación en la UE. En esta línea, se ha definido una estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales, *subrayando la importancia de promover la cooperación cultural con los países socios, en "tres sectores clave: sostener la cultura como señal de desarrollo social y económico sostenible; promover la cultura y el diálogo intercultural para garantizar las relaciones interétnicas pacíficas; reforzar la cooperación en el terreno del patrimonio cultura".*

En 2018, la Comisión aprobó la nueva agenda europea para la cultura, y a su vez el Parlamento y el Consejo lanzaron el Año europeo del patrimonio cultural. En esa línea, el Consejo reconoció las relaciones culturales internacionales como una de sus cinco prioridades en su plan de trabajo para la cultura para 2019-2022.

De hecho, desde 2016 hasta hoy, se han realizado muchos esfuerzos para transformar esta aproximación en una estrategia sólida. Se han dado pasos institucionales relevantes, hasta llegar a la conclusión del Consejo de abril 2019, cuando se decidió un enfoque estratégico de la UE de cara a las relaciones culturales internacionales en un marco de acción con la inclusión de la cultura en la nueva Agenda estratégica 2019-2024.

El Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell y la Comisaria Mariya Gabriel, con ocasión de la Jornada mundial de la Diversidad Cultural para el diálogo y el desarrollo de 2020, afirmaron: "La UE ha impulsado fuertemente las relaciones culturales internacionales con programas en apoyo al sector cultural de países socios. Promueve además la cooperación cultural, en cuanto contribuye fuertemente al diálogo

intercultural, a la prevención de conflictos, a la reconciliación y a la resiliencia". En este punto es oportuno mencionar el éxito del programa Erasmus+, dirigido al sector de la instrucción, de la formación, de la juventud y del deporte que, como dice el lema, "enriquece la vida, abre la mente". Con ese propósito, el Vicepresidente para la Promoción del Estilo de vida europeo, Margaritis Schinas, declaró el pasado año: "Desde hace 35 años, Erasmus+ continúa teniendo éxito y ha ofrecido a millones de personas oportunidades que han cambiado su vida. En mi opinión, representa el mejor y más convincente ejemplo de lo que significa concretamente "el estilo de vida europeo".

A través de los años Erasmus+ se ha modificado sustancialmente, se ha modernizado constantemente, se ha ampliado y abierto a otras naciones, ofreciendo a personas de toda edad la oportunidad de descubrir otros países a través de una amplia gama de organizaciones decididas a cooperar con acciones de partenariado cultural.

Es difícil medir el éxito de esta forma de soft power, pero, sin duda, consigue resultados inesperados por medio del interés cultural, más que por la coerción. Por otra parte, la diplomacia cultural ha sido definida como "la chispa de la diplomacia pública", porque las actividades culturales muestran lo mejor de una nación y permiten establecer relaciones más estructuradas. Desde el momento en que incluye también argumentos políticos e ideológicos y usa un lenguaje persuasivo, puede ser utilizada como instrumento de guerra política útil para obtener objetivos tradicionalmente conquistados por la victoria en una guerra. Por eso, es posible que algún gobierno intente oponerse o resistir a las exportaciones culturales mientras el pueblo las aprueba, especialmente si se trata de dictaduras o gobiernos totalitarios.

A este respecto, *las mujeres están en primera línea y pueden jugar un papel fundamental en la prevención y mediación para la construcción de un mundo plural, acogedor y abierto al diálogo, donde se reconozca a la cultura su valor universal, social, formativo y de desarrollo económico.*

Garantizar a las mujeres un papel activo en la actividad de prevención y resolución de conflictos en los procesos de paz formales e informales y en las operaciones de reconstrucción, es el objetivo de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que las reconoce actoras de cambio, portadoras de capacidades y potencialidades útiles para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. En efecto, está ampliamente documentada la correlación positiva entre la participación sustancial de las mujeres en los procesos de paz y la posibilidad de alcanzar un acuerdo inclusivo y duradero. Es indudable que los gobiernos deben favorecer la participación de la mujer con su propio modus operandi en los procesos de paz y mediación internacionales.

Son significativas las recientes declaraciones de la ministra de Exteriores noruega, Anniken Huitfeldt, que subraya la importancia de mediar actuando con discreción, imparcialidad y paciencia, para facilitar las conversaciones: "No viajamos por el mundo buscando o presionando a las partes en conflicto (para sentarse a hablar), pero cuando se acercan a nosotros y vemos que podemos, compartimos el conocimiento de la facilitación que hemos aprendido". Esta es la diplomacia de paz de Noruega: país conocido por su discreción en los últimos procesos de paz del mundo.

Una verdadera política de reconstrucción debe esforzarse por revocar "las causas estructurales" producidas por el actual modelo de desarrollo, capaz de aumentar la desigualdad y reducir a la miseria a millones de personas, como: injustas reglas de comercio, procesos de mercantilización y privatización de bienes comunes, gastos militares, procesos económicos, carencias educativas, destrucción de recursos naturales y endeudamiento.

Ciertamente, la recuperación y salvaguardia del patrimonio cultural, como testimonio de la propia historia, civilización, cultura, identidad y tradición, es uno de los terrenos más fértiles e innovadores para que los Bienes Culturales, bien conservados y valorados, puedan ser un importante recurso económico y social, además de fundamento para la democracia. Con este objetivo, es necesario trabajar en cooperación con el mundo político, diplomático, cultural, universitario, militar y civil.

Sin paz y estabilidad no se puede restablecer la reputación de una nación, ni reabrir diálogos políticos interrumpidos, ni realizar proyectos de reedificaciones en áreas de post-conflicto. Para reconstruir la ciudad es también necesario proyectar espacios públicos que acojan la diversidad, el bienestar justo y sostenible y hacer que los ciudadanos, urbanos o rurales, de cultura y regiones diversas, puedan interactuar y convivir pacíficamente.

Sin paz y estabilidad no se puede restablecer la reputación de una nación, ni reabrir diálogos políticos interrumpidos, ni realizar proyectos de reedificaciones en áreas de post-conflicto.

En los últimos años, la Unión Europea ha potenciado el papel de la cultura en la dirección de la política exterior común, basada en valores de reciprocidad y mutualidad, lo que se conoce como "cultural relations approach".

El Comité Económico y Social europeo ha aprobado recientemente una propuesta donde se pide a la UE dotarse de un plan estratégico plurianual para la diplomacia cultural: "sobre todo en un momento de guerra y disgregación, la cultura puede convertirse en un vehículo importante para la paz y el desarrollo, en el marco de la política exterior y de seguridad común europea". Propone, igualmente, realizar proyectos pilotos en algunas áreas de crisis, ligados a la prioridad política ya identificada en estas regiones; por ejemplo, Balcanes occidentales, Mediterráneo y Medio Oriente, Ucrania y África. Se trata de áreas afectadas por conflictos, que viven el impacto del cambio climático y de las nuevas migraciones. El objetivo es desarrollar organizaciones e instituciones culturales y ambientales locales independientes, en partenariado con las análogas de los 27 estados miembros de la UE.

*La capacidad de hacer equilibrios con el arte de la diplomacia cultural no ha sido nunca tan importante como ahora*, en un momento histórico basado sobre reglas en permanente evolución y no circunscritas, donde la comunicación sobrepasa los confines geográficos y se desarrollan canales siempre nuevos y alternativos, con la afirmación de sujetos no públicos que operan como interlocutores principales en un contexto de relaciones internacionales.

La diplomacia cultural representa una de las formas más evolucionadas y articuladas del soft power. Por ello, las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales pro-



mueven cada vez más un enfoque estratégico a las relaciones culturales internacionales, alentando la cooperación y la co-creación de acciones y programas compartidos, implicando de manera decisiva la comunidad cultural y artística. La actividad gubernamental no puede existir sin el sector privado, teniendo en cuenta que los gobiernos realizan ante todas acciones de promoción que tengan impacto en sus políticas nacionales.

Todavía hay mucho que hacer para que la diplomacia cultural se convierta en un sólido pilar de la política exterior, a pesar de su papel estratégico como soft power. Sin duda debe ser entendida como intercambio bilateral, en el que el propósito principal es favorecer la comprensión recíproca y el apoyo entre comunidades y países diversos.

No debemos olvidar nunca que el patrimonio cultural pertenece a la colectividad y tenemos el deber de trasmitirlo a las futuras generaciones.





## UN NUEVO ORDEN DE LA ENERGÍA EMERGE EN EL VIEJO CONTINENTE

### ANTXON OLABE

*Economista ambiental. Autor del libro "Necesidad de una política de la Tierra. Emergencia climática en tiempos de confrontación" (Galaxia Gutenberg, 2022)*

#### RESUMEN

La crisis de la energía que ha tenido lugar en 2022 como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania ha supuesto un parteaguas histórico para el sistema energético, en especial el europeo. El modelo desarrollado a lo largo de décadas en el que Rusia desempeñaba un papel central ha colapsado. La Europa comunitaria no sólo ha cortado en pocos meses con la ingente importación de gas ruso, sino que ha sentado las bases de un sistema renovado cuyos principales elementos se analizan en este artículo.

**Palabras clave:** Nuevo orden de la energía, transición de la energía, soberanía energética, industrialización, acción climática.

#### ABSTRACT

The energy crisis that has taken place in 2022 as a consequence of Ukraine's Russian invasion has meant a turning point for the energy system, especially for the Europe's energy system. The long-time established model developed since the soviet times in which Russia played a central role has collapsed. The European Union not only has drastically diminished its import dependency from the Russian gas, but has also set up the basic foundation for a renewed energy model. Its main elements are analysed in the article.

**Keywords:** New energy order, energy transition, energy sovereignty, industrialization, climate action.

El día de mañana las academias militares y las escuelas de estrategia estudiarán en detalle los graves errores de cálculo que el presidente de Rusia, Vladimir Putin, cometió al planificar la invasión de Ucrania en 2022. Uno de ellos, de alcance estructural y consecuencias a largo plazo, el relacionado con la energía.

Ni en su peor pesadilla el autócrata del Kremlin podía imaginar que el principal destino de las exportaciones de hidrocarburos, la (por él) denostada Unión Europea a la que apenas le suponía musculatura geopolítica, cortaría de raíz en pocos meses el cordón umbilical que le ataba al sistema gasista ruso. *En apenas un año, la posición de fortaleza estratégica que le proporcionaba a su país ser el proveedor de una parte muy importante de la energía primaria que precisaba la economía europea se había volatilizado.* Para sorpresa de Putin y de su equipo de asesores, el Viejo Continente había reseteado de manera fulminante un sistema energético desarrollado paso a paso desde los tiempos soviéticos. Una larga, compleja y costosísima red de gaseoductos que conectaban sus yacimientos con la Europa comunitaria había quedado varada.

Según Eurostat, en 2021, el 40 % de las importaciones europeas de gas, el 30 % del petróleo y el 30 % del carbón provenían de Rusia. Las exportaciones a Europa constituían, de hecho, la espina dorsal del modelo económico-energético del país eslavo y eran dirigidas personalmente por Putin. Se estima que en torno al 30-35 % de los ingresos fiscales con los que se cuadraban anualmente las cuentas presupuestarias provenían de la extracción, producción y exportación de petróleo y gas. Rusia como petro-Estado y Europa como su cliente central. Pues bien, en menos de un año en buena medida el modelo ha colapsado.

Las importaciones de gas procedentes del país eslavo han pasado de una media del 40% entre 2015 y 2021, al 8 % durante los primeros meses de 2023. Para el Kremlin ha supuesto perder de manera irreversible un mercado al que enviaba cada año la ingente cantidad de 155.000 millones de metros cúbicos de gas. Para Europa ha exigido reorganizar de manera urgente nuevos flujos procedentes de otros países, impulsar políticas de ahorro energético<sup>(1)</sup>, proporcionar un fuerte impulso a la transición y proteger a la ciudadanía de las consecuencias económicas más onerosas derivadas de la crisis.

Uno de los aciertos más importantes de la manera en que la Unión Europea ha respondido a la misma ha sido mantenerla alineada con la transición energética, en especial por medio del RePowerEU Plan<sup>(2)</sup>. Las alarmas que sonaron en relación a la reactivación de algunas centrales térmicas de carbón resultaron ser, en ese sentido, excesivas. De hecho, a pesar de la extrema complejidad de la situación, las emisiones europeas de dióxido de carbono, el principal gas de efecto invernadero, han disminuido en 2022.

Las repercusiones macroeconómicas de la crisis han sido importantes. La inflación ha alcanzado cifras no vistas desde hace cuarenta años lo que ha obligado a intervenir al Banco Central Europeo elevando de manera drástica los tipos de interés, lo que a su vez ha afectado a las familias con cargas hipotecarias y al endeudamiento de las empresas. No existían precedentes históricos para el extraordinario encarecimiento que, en el verano de 2022, conoció el gas como resultado del shock de oferta. En el mercado de referencia europeo, Europe's Title Transfer Facility Hub (TTF), los precios excedieron los

50 dólares el millón de British Thermal Units (MBtu), equivalente en términos energéticos a un precio del barril de petróleo por encima de los 200 dólares.

Como consecuencia del modelo marginalista de formación de precios en los mercados mayoristas del sector eléctrico, el encarecimiento del gas, típicamente la tecnología marginal que fija el precio, arrastró tras de sí un extraordinario encarecimiento de la energía eléctrica que, además de proporcionar ingentes beneficios caídos del cielo a las tecnologías inframarginales (hidroeléctricas, nucleares y renovables), contribuyó de manera decisiva al alza del coste de la vida. Los precios en los mercados mayoristas de la electricidad se llegaron a triplicar en la primera mitad de 2022, muy por encima del 40 % que, según calcula la Agencia Internacional de la Energía, se había encarecido por término medio el coste de la generación. Ello ha dado pie a un encendido debate en la Europa comunitaria en torno a la necesidad de revisar y actualizar dicho modelo, ya que fue concebido y diseñado para un entorno muy diferente del actual. En ese debate, España ha desempeñado un papel pro-activo defendiendo un rediseño en profundidad del sistema marginalista.

Desde una perspectiva más amplia, la profundidad, amplitud y alcance de los cambios que están teniendo lugar en el sistema energético europeo se han de situar en un contexto global. En ese sentido, el marco de referencia internacional viene definido desde 2017 por lo que se ha denominado competición entre las grandes potencias (great power competition), en el que la rivalidad entre Estados Unidos y China se ha configurado como su elemento central. Una de las consecuencias de este nuevo tiempo de confrontación geopolítica, agravada con la mencionada invasión de Ucrania, es que el proceso de globalización ha visto modificada su eje de rotación. Donde antes prevalecían las consideraciones de eficiencia, es decir las ganancias generales del sistema económico, ahora prevalecen las consideraciones de seguridad de los Estados. Se persigue, en consecuencia, que los eslabones decisivos en las cadenas de valor de aquellos sectores económicos considerados estratégicos se ubiquen en países con los que se comparten valores e intereses, práctica a la se ha denominado friendshoring.

En definitiva, como resultado de los numerosos e importantes cambios que han acontecido en los últimos dieciocho meses está emergiendo en el horizonte europeo un nuevo orden de la energía. A continuación se exploran sus principales contornos estratégicos.

## AVANZAR HACIA LA AUTOSUFICIENCIA ENERGÉTICA, ASEGURAR EL SUMINISTRO

La Europa comunitaria en general y Alemania en particular habían construido a lo largo de décadas una relación de mutua interdependencia energética-económica con Rusia en la confianza de que, de esa manera, se podría crear un entorno de buena relación y amistad con el país eslavo. Europa se beneficiaba además de precios bajos como resultado de contratos gasistas a largo plazo, ya que la extensa red de gasoductos favorecía una relación estable y segura a lo largo del tiempo. Pues bien, la Unión Europea ha despertado de la sacudida con la convicción de que la seguridad del suministro pasa por evitar relaciones de dependencia estratégica, especialmente de aquellos países con los que los desacuerdos geopolíticos y de valores son relevantes.

La tan mentada autonomía estratégica europea pasa, en consecuencia, por una mayor soberanía energética.

Mientras que ese horizonte se va haciendo realidad (se espera alcanzarlo hacia mediados de este siglo), *la prioridad en el corto y medio plazo es diversificar no sólo la procedencia de los combustibles de petróleo y gas, sino la de los minerales y materiales críticos necesarios para la transición*<sup>(3)</sup>. En ese sentido, destaca la importancia que ha adquirido el gas natural licuado (LNG) en el nuevo panorama. Las importaciones se han incrementado un 67 % a lo largo de 2022, con Estados Unidos asumiendo un papel central como proveedor. De hecho, Alemania ha construido en un tiempo récord tres regasificadoras y existen proyectos en marcha en Francia, Países Bajos, Grecia, Finlandia y Estonia. En total, Bruselas tiene como objetivo aumentar un 34 % la capacidad europea de regasificación para 2024 en comparación con la existente en 2022.

Los problemas relacionados con la seguridad del suministro de gas han tenido, además, un efecto colateral extraordinariamente relevante. Por primera vez en la historia contemporánea comunitaria, se han alineado tres poderosas razones estratégicas para favorecer la transformación de la energía. A las climáticas y económicas (alrededor de 750.000 millones de euros en importaciones de petróleo y gas en 2022), se ha unido ahora la de la seguridad energética, ya que la Europa comunitaria necesita importar prácticamente la totalidad del gas y el petróleo. Y la UE ha comprobado que esas exportaciones se utilizan como vectores de poder. Por el contrario, un sistema energético basado en el despliegue masivo de renovables será cada vez más autosuficiente ya que los recursos básicos de sol y viento son autóctonos y por tanto no manipulables por un agente externo.

## REINDUSTRIALIZAR EUROPA

En el ámbito de la transformación de la energía el mencionado proceso de *friendshoring* ha ido incluso más lejos. La intención explícita de las normas y estrategias adoptadas o anunciadas en meses recientes por las principales economías – Inflation Reduction Act, de Estados Unidos; Green Transformation Programme, de Japón; Production Linked Incentive Scheme, de India; Net Zero Industry Act, de la UE -, es que buena parte de las cadenas de valor industriales se ubiquen en sus propios territorios. Algunas cifras ayudan a comprender mejor el alcance de lo que está en juego.

Según el informe Global Landscape of Renewable Finance 2023, elaborado conjuntamente por la Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA) y por el laboratorio de ideas Iniciativa de Política Climática (CPI, por sus siglas en inglés), la inversión mundial en tecnologías relacionadas con la transición energética – renovables, eficiencia, movilidad eléctrica, bombas de calor, almacenamiento eléctrico, hidrógeno verde y captura y almacenamiento de carbono- alcanzó en 2022 la cantidad de 1,3 billones de dólares, un 50 % más que en 2019. Solamente la inversión en renovables superó los 500.000 millones. Y la Agencia Internacional de la Energía calcula que, con las políticas que ya han sido aprobadas por los gobiernos (STEPS, stated policies scenario), la inversión en tecnologías de transición energética alcanzará en 2030 la cantidad de 2 billones de dólares anuales.

Una parte significativa de la misma corresponde ya a la producción industrial de los productos y componentes necesarios para la transición de la energía, con los correspondientes empleos de calidad asociados. La carrera por posicionarse de manera favorable en el ámbito de la innovación tecnológica y el desarrollo industrial de esta competición ocupa ya, en consecuencia, un lugar prioritario en las agendas políticas de Bruselas, Pekín, Washington, Seúl, Delhi, y Tokio. Atraer la correspondiente producción industrial, controlar los eslabones críticos de las cadenas de valor, favorecer que los empleos se generen y consoliden en territorio propio, son algunos de los elementos que definen dicha carrera, lo que a su vez proporciona al proceso de globalización un nuevo perfil en el que el papel del Estado y las políticas públicas ocupan un papel más central que en el reciente pasado de corte básicamente neoliberal.

*España se encuentra bien posicionada para desempeñar un papel relevante no sólo en la transición de la energía, sino en la capitalización tecnológica e industrial a ella asociada.* El tejido empresarial nacional, los agentes sociales y la mayoría del arco parlamentario comparten la convicción de que España dispone de un notable potencial para estar entre los Estados miembro que liderarán dicha transformación. Además, en los últimos cinco años de gobierno progresista nuestro país se ha convertido en un actor clave en los debates y decisiones que se han adoptado en materia energética y climática de la UE. En ese ámbito tan importante el peso de la Europa comunitaria se ha desplazado de manera notable hacia el sur del continente.

## ACELERAR LA TRANSICIÓN

El hecho de que la transición energética europea no se ha detenido como consecuencia de la guerra de Ucrania se refleja en datos concretos. La generación eléctrica procedente del viento y del sol alcanzó en 2022 el 22 %, superando por primera vez al gas (20 %) y notablemente por encima del carbón (16 %). Sólo la tecnología solar fotovoltaica instaló 41.000 MW<sup>(4)</sup> de potencia. El pasado año se caracterizó, asimismo, por un significativo descenso de la generación hidroeléctrica como consecuencia de la sequía que afectó a buena parte de Europa, así como por la paralización de casi la mitad del parque nuclear francés aquejado de problemas de mantenimiento debido al envejecimiento del mismo, así como al factor limitante introducido por la escasez de agua.

El gas ha dejado de ser considerado como una energía de transición

Otra consecuencia de la instrumentación de las exportaciones por parte de Rusia ha sido que el gas ha dejado de ser considerado como una energía de transición, premisa que hasta 2022 se aceptaba de manera natural por parte de la mayoría de los gobiernos de la Europa comunitaria. Como resultado de la manipulación geopolítica de la que ha sido objeto, así como del

extraordinario encarecimiento que ha conocido durante buena parte de ese año, el gas ha perdido esa favorable consideración. En consecuencia, la UE-27 no sólo busca ya acortar los plazos del *phase out* del carbón, sino también los del gas. En ese sentido, Alemania y el Reino Unido han defendido en el marco del G-7 acelerar la transición del sector eléctrico de manera que se alcance su total descarbonización para el año 2035, objetivo que muy bien podría ser asumido por España en su propia planificación y promovido en el ámbito comunitario durante su presidencia de la Unión Europea.

## COMPETIR, LA LUCHA IDEOLÓGICA Y POLÍTICA ENTRE MODELOS Y TECNOLOGÍAS

La necesidad de mantener y consolidar una posición de liderazgo en la competición mundial de la transición energética encuentra un amplio consenso entre los países y las familias políticas de la Unión Europea. Y es que sólo las importaciones de gas costaron a la UE-27 390.000 millones de euros en 2022 y las importaciones totales de combustibles fósiles rondaron, como se ha señalado, los tres cuartos de billón de euros. Reconducir esa ingente cantidad de dinero hacia una soberanía energética basada en la eficiencia y las renovables, el vehículo eléctrico, las bombas de calor y el hidrógeno verde permitirá proporcionar un poderoso impulso a la reindustrialización avanzada del continente europeo, generando en el camino prosperidad y numerosos empleos de calidad. Sobre esa visión estratégica el consenso es sólido.

Ahora bien, tras la unidad en los fines existen importantes divisiones a la hora de apostar por unos u otros modelos de transición, así como por unas u otras tecnologías. Mientras Francia redobla su opción por la tecnología nuclear, el eje Lisboa-Madrid-Berlín lo hace por las renovables. Asimismo, mientras que los conservadores del Grupo del Partido Popular Europeo orientan (con vistas a las elecciones al Parlamento Europeo de 2024) la transición energética hacia unas claves cada vez más similares al IRA estadounidense<sup>(5)</sup>, basado prioritariamente en los incentivos directos a las empresas, la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas así como los Verdes europeos mantienen, en la línea del European Green Deal, una apuesta más centrada en los estándares, el impulso a las renovables y el precio del carbono, junto a una fuerte orientación hacia los aspectos sociales de la transición.

## LIDERAR LA ACCIÓN CLIMÁTICA MUNDIAL

*Por último, otro elemento llamado a definir el perfil del futuro energético de la Unión Europea es su capacidad para continuar liderando la acción climática mundial.*

Según los datos aportados por la organización científica de referencia en este ámbito, Global Carbon Project (GCP), las emisiones de dióxido de carbono procedentes de la combustión de energías fósiles y la producción de cemento aumentaron un 1 % en 2022 respecto al año anterior, alcanzando un total de 36.600 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. No obstante, el total de emisiones de CO<sub>2</sub> – sumando las de origen fósil más las procedentes de los cambios en los usos del suelo (por ejemplo, deforestación)- fue menor que en 2019. Lo que es más importante, dicho total ha permanecido relativamente estable desde 2015. La razón de esa meseta en las emisiones de CO<sub>2</sub> es que el ligero aumento de las de origen fósil ha quedado compensado con una modesta reducción de las procedentes de los usos del suelo.

Ahora bien, la estabilización de las emisiones del principal gas de efecto invernadero, CO<sub>2</sub>, no es ni mucho menos suficiente. Se necesitan urgentes y masivas reducciones para alcanzar los objetivos acordados en París. De hecho, según el reciente informe de síntesis del IPCC en 2030 se debería lograr una reducción global de las emisiones de

gases de efecto invernadero del 44 % respecto a 2019 para mantener una trayectoria de emisiones compatible con el objetivo de 1.5 grados. Hay, no obstante, espacio para la esperanza. Según el citado informe: "Reducciones rápidas, profundas y sostenidas de las emisiones de gases de efecto invernadero conducirán a una desaceleración discernible del calentamiento global en apenas dos décadas, así como a una significativa mejora en la composición atmosférica en unos pocos años".

Esa es la tarea histórica que corresponde liderar a Europa. De hecho, lo ya logrado no es desdeñable. Las emisiones europeas por persona y año son ya menores que las de China, Brasil e Indonesia y se aproximan a la media mundial. Es un dato relevante que refleja la importante descarbonización protagonizada por el continente en los últimos treinta años. En ese tiempo, la Unión Europea ha reducido un 30 % sus emisiones totales, mientras que su economía ha crecido en términos reales un 65 %. Ahora bien, el 93 % de las emisiones mundiales se originan fuera de las fronteras europeas por lo que el verdadero desafío para la UE-27 es hacer valer la importancia del mercado interior comunitario y su peso global en la fijación de normas y estándares para lograr que otros grandes emisores incrementen su ambición climática.

En ese sentido, en la COP de este año, 2023, que se celebrará en Emiratos Árabes Unidos se presentará por parte del IPCC el Global Stocktake o balance general del cumplimiento de los objetivos aprobados en París. La cita vendrá precedida por la Cumbre de la Ambición Climática convocada para septiembre por el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, momento en el que nuestro país ostentará la presidencia de la Unión Europea. Asimismo, el secretario general de la ONU ha convocado *para 2024 la Cumbre del Futuro en la que se otorgará todo el protagonismo a los jóvenes, ya que serán ellos quienes hereden un planeta climáticamente desestabilizado por las acciones y omisiones de sus progenitores.*

Ese conjunto de iniciativas contribuirá a crear un entorno político, social e institucional favorable a la decisiva cumbre del clima de 2025, París +10, que Brasil espera acoger en su territorio amazónico. Y es que en torno a dicho evento podría cristalizar un aumento significativo de la ambición climática por parte de la comunidad internacional, singularmente de emisores decisivos como China, India, Indonesia, Japón y el propio Brasil, además de, por supuesto, USA, Reino Unido y la Europa comunitaria.

La cita de 2025 será posiblemente la última ocasión en que se den las condiciones políticas internacionales para que una cumbre climática apruebe un fuerte impulso hacia la descarbonización capaz de afectar de manera significativa a la trayectoria de las emisiones en 2030. Europa habría de preparar desde ya su estrategia para que en la cita de "París +10" se logre un nuevo punto de inflexión.

## NOTAS

1. Según datos de la Agencia Internacional de la Energía, el consumo de gas en los países de la Unión Europea disminuyó en 2022 un 13 %, la mayor contracción de la demanda registrada en la historia, siendo especialmente importantes los descensos en cifras absolutas de Alemania y Holanda.
2. El plan fue presentado por la Comisión Europea en mayo de 2022. Se apoya en la plena realización del Pacto Verde Europeo (European Green Deal), pieza maestra en la arquitectura de la acción climática y la transición energética europea. Si bien el objetivo directo era planificar la desconexión del gas ruso, lo hacía proporcionando un fuerte impulso a la autosuficiencia energética por medio del ahorro, la seguridad del suministro y la aceleración del despliegue de las tecnologías renovables, en especial la solar fotovoltaica. El plan incrementa la ambición del paquete legislativo Fit for 55 en los ámbitos de la eficiencia y las renovables, paquete que se halla en un estado de avanzada negociación legislativa.
3. Ver la reciente comunicación de la Comisión Europea. COM 2023 (160) final: Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020.
4. Los países europeos que más potencia fotovoltaica añadieron a sus sistemas fueron Alemania (7900 MW), España (7500 MW), Polonia (4900 MW), Holanda (4000 MW) y Francia (2700 MW).
5. No está claro que las medidas recogidas en el Inflation Reduction Act (IRA), basadas en ingentes incentivos a la industria verde nacional, sean suficientes para alcanzar la meta nacional de mitigación de emisiones: reducirlas un 50 por cien en 2030 en relación al año 2005. En ausencia de un precio al carbono (a modo de ejemplo, el que proporciona el sistema europeo de compra venta de permisos de emisión EU ETS), no es seguro que se reduzcan las emisiones a la velocidad necesaria por muchos incentivos que se proporcionen a las tecnologías verdes. La experiencia de Alemania ha mostrado durante años que el fuerte despliegue de renovables no significa necesariamente una reducción correspondiente de las emisiones de gases de efecto invernadero. Son procesos que, si bien están interrelacionados, son distintos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Council of the European Union (2023): Council Conclusions on Climate and Energy Diplomacy.
- EMBER (2023): European Electricity Review, 2023. Ember's analysis of the EU electricity transition in 2022: what happened in 2022, what can we expect for 2023?
- European Commission (2022): RePowerEU Plan. COM (2022) 230 final.
- European Commission (2022): State of the Energy Union. COM (2022) 567 final.
- European Commission (2022): EU Climate Action Progress Report 2022. COM (2022) 514 final.
- European Commission (2022): EU External Energy Engagement in a Changing World. JOIN (2022) 23 final.
- European Environment Agency (2022): Trends and Projections in Europe 2022. EEA Report N° 10/2022.
- European Parliament (2022): Monitoring the EU Energy Situation: December 2022. EU Energy Monitor.
- European Parliament (2022): Reforming the EU Electricity Market.
- Gobierno de España (2022): Non-paper on Emergency Electricity Market Intervention.
- Gobierno de España (2023): Proposal to Reform the EU's Wholesale Power Market. Non-paper by Spain.
- International Energy Agency (2022): World Energy Outlook, 2022.
- International Energy Agency (2023): CO2 Emissions in 2022.
- International Energy Agency (2023): Gas Market Report, Q1-2023.
- International Renewable Energy Agency (IRENA) y Climate Policy Initiative (CPI) (2023): Global Landscape of Renewable Finance 2023

## LOS FONDOS NEXTGENERATION: UN PASAPORTE PARA LA TRANSFORMACIÓN

### CRISTINA GALLACH

*Comisionada para la Alianza por la Nueva Economía de la Lengua del Plan de Recuperación*

#### RESUMEN

Con los fondos NEXT-GENERATION de la Unión Europea financiaremos inversiones imprescindibles para recuperar la economía y preparar a España para los retos del futuro.

En España, vamos a dividir el total de fondos asignados que asciende a 160.000 millones en dos fases. La primera, actualmente en curso, asciende a 70.000 millones de euros a fondo perdido para diversos proyectos. La segunda, denominada adenda, resulta de la suma de tres componentes; 70.000 millones en préstamos blandos, 7.700 millones en transferencias a fondo perdido y otros 2.6000 millones en transferencias adicionales provenientes del programa REpower EU, concebido para contribuir a la diversificación de la energía y a la aceleración de las energías verdes, ante los retos que en este sector ha impuesto la guerra contra Ucrania.

**Palabras clave:** Fondos Next Generation, fondo perdido, transferencias, diversificación de la energía, energías verdes

#### ABSTRACT

With the NEXT-GENERATION funds from the European Union we will finance essential investments to recover the economy and prepare Spain for the challenges of the future.

In Spain, we are going to divide the total funds allocated, which amounts to 160,000 million, into two phases. The first, currently in progress, amounts to 70,000 million euros in non-refundable funds for various projects. The second, called addendum, results from the sum of three components; 70,000 million in soft loans, 7,700 million in non-refundable transfers and another 2,600 million in additional transfers from the REpower EU program, designed to contribute to the diversification of energy and the acceleration of green energies, given the challenges that this sector has imposed war on Ukraine.

**Keywords:** Next Generation Funds, non-refundable funds, transfers, energy diversification, green energy

Con los fondos NEXT-GENERATION de la Unión Europea financiaremos inversiones imprescindibles para recuperar la economía y preparar a España para los retos del futuro.

¿Qué tienen en común la empresa Fossa Systems, que desarrolla satélites; Evix Firm y su fábrica de airbags para bicicletas; Skylife engineering, que crea un cargador de baterías de coches ultrarrápido o Digitalanimal, que logra una mejor producción ganadera con microchips?

Muchas cosas. Ante todo, tecnología punta, que son pequeñas empresas que crearán más empleos y de mejor calidad, que implican progreso, bienestar y protección medioambiental; que están repartidas por toda la geografía española. Pero, lo que realmente une a estas cuatro empresas es que sin la inyección financiera de los fondos europeos no podrían acometer las transformaciones que están liderando.

Escuchar a Carlos Arriñez, vecino de Luco de Jiloca, un pequeño municipio de Teruel, relatar cómo ya está ahorrando energía gracias a la comunidad energética que ha montado con unos amigos, es una delicia. De los 74 habitantes que tiene el municipio, 25 ya se han sumado a esta cooperativa que ha sido beneficiaria del programa CE-Implementa 1 de comunidades energéticas, del Ministerio de Transición Ecológica.

Por su parte, el joven malagueño José Alberto Simón, creador del videojuego "Enjaulados", transmite una satisfacción emocionante. Ha podido, por su parte, convertir una idea nacida en el confinamiento para expresar cómo se sentía durante los primeros meses de la pandemia, en un videojuego, gracias a las ayudas del Ministerio de Cultura.

Son ejemplos muy concretos y específicos, que se benefician del extraordinario plan de modernización global para todos los países de la UE, financiado con más de 750.000 millones de euros. Una cifra literalmente vertiginosa, que se divide en una parte en transferencias a fondo perdido y otra parte en créditos.

En cuanto a España, dividimos el total de fondos asignados que asciende a 160.000 millones en dos fases. La primera, actualmente en curso, asciende a 70.000 millones de euros a fondo perdido para diversos proyectos. La segunda, denominada adenda, resulta de la suma de tres componentes; 70.000 millones en préstamos blandos, 7.700 millones en transferencias a fondo perdido y otros 2.6000 millones en transferencias adicionales provenientes del programa REpower EU, concebido para contribuir a la diversificación de la energía y a la aceleración de las energías verdes, ante los retos que en este sector ha impuesto la guerra contra Ucrania.

### EL MAYOR ESTÍMULO ECONÓMICO JAMÁS FINANCIADO POR LA UE

La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto sin precedentes en la economía europea y española. Por ello, el primer objetivo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) diseñado por la UE, también conocido como NextGenerationEU, fue mitigar los efectos de la crisis, mantener la estabilidad financiera, apoyar a las familias

y al tejido productivo. Gracias a la adecuada financiación, junto a una buena planificación estratégica y eficaz ejecución de los fondos europeos Next Generation, a través de sus reformas e inversiones en clave verde y digital, están permitiendo un gran impacto transformador para todo el continente. *En el caso de España, tras el shock de la pandemia se ha registrado un crecimiento muy fuerte del 5,5% tanto en 2021 como en 2022, junto a un comportamiento extraordinario del mercado de trabajo.* Las previsiones para el año 2023 de los organismos nacionales e internacionales apuntan a que continuará esa senda positiva de crecimiento económico y de creación de empleo de calidad. En todo caso, la volátil situación económica a nivel internacional, las debilidades estructurales y los desafíos coyunturales, como la guerra de Ucrania, dan más sentido que nunca a la existencia del Plan de Recuperación en toda la UE.

El programa NextGenerationEU es, de hecho, el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la UE. Al mismo tiempo, es un cambio de paradigma en la respuesta y gestión de una grave crisis económica, como la pandemia y un innovador modelo a través del cual las instituciones europeas no extraen los fondos del presupuesto común, sino que acuden a los mercados en busca de financiación, que luego comparten con los estados miembros.

Con el acuerdo alcanzado en julio del 2020 sobre los fondos de recuperación, los países comunitarios priorizaron la respuesta común a una crisis económica no sin una tensa y compleja negociación. Pero se llegó a un pacto transformador basado en la colaboración y el esfuerzo que deberán hacer los países para recibir los recursos. *Se trata de una respuesta generosa y colectiva, muy distinta a la que la UE dio a la crisis financiera de 2008.* En ese momento, se optó por una política económica austera y de recortes, impulsada por los países que defendían las líneas más duras y estrictas de contención del gasto.

Además, se coordinaron los objetivos: recomponer y reforzar las estructuras económicas severamente dañadas y dar un gran salto tecnológico continental, más necesario que nunca. Europa, sin quererlo y casi sin percibirlo, se ha quedado atrás de los dos gigantes tecnológicos del mundo, Estados Unidos y China. La competición estratégica actual requiere de respuestas colectivas en la UE para detener la brecha que nos separa de esas dos potencias y comenzar a recuperar terreno en ámbitos tan decisivos como las energías y la movilidad verdes, la inteligencia artificial, la industria aeroespacial, la biotecnología, la computación cuántica.

Por si la pandemia no nos hubiera mostrado claramente que la dependencia no conjuga bien con un desarrollo socio-económico estable, la ruptura de las redes de suministro global, cuando apenas salíamos de la pandemia –en julio de 2021– reafirmó la urgencia de una reindustrialización del continente y la necesidad de acortar las cadenas de valor. Y por si la tormenta no fuese suficientemente perfecta, a estas dependencias nefastas vino a sumarse la guerra de Rusia contra Ucrania, con el gravísimo impacto en el suministro energético. *Por ello, las dos palabras de moda en la UE son, sin duda, soberanía estratégica.*

## UNA AGENDA DE INVERSIONES Y REFORMAS ESTRUCTURALES PARA TODO EL PAÍS

En concreto, en España, el Plan de Recuperación aborda una crucial agenda de inversiones y reformas estructurales con el reto de lograr cuatro ejes transversales: impulsar un país más verde, más digital, más cohesionado –social y territorialmente– y más igualitario. Un auténtico pasaporte a un futuro mejor, que obtenemos gracias a la solidaridad europea. Además, un pasaporte necesario en un mundo cambiante, lleno de desafíos e incertidumbres, donde la tecnología definirá cada vez más nuestras vidas y que ya se está logrando gracias a la estructura de gestión que supone el Plan de Recuperación, basada en *ejes, políticas palanca y componentes.*

Lograr cuatro ejes transversales: impulsar un país más verde, más digital, más cohesionado –social y territorialmente– y más igualitario.

**El primer eje** estimula e impulsa la inversión público-privada con el objetivo de reorientar el modelo productivo de nuestro país. Y la manera de hacerlo es promoviendo *la transición verde*, el despliegue de renovables o la descarbonización, gracias a la gran inyección de recursos públicos que suponen los fondos europeos.

**El segundo eje**, en línea con la Agenda España Digital 2026 y la estrategia digital europea, fija la hoja de ruta para acelerar una *transición digital humanista* en España que ponga en el centro a las personas. Debido a la gran transversalidad de esta medida y gracias al Plan de Recuperación, la transformación digital se despliega en ámbitos muy diversos como las administraciones públicas, la agenda urbana, la agricultura, el turismo, la industria, la movilidad, la economía de los cuidados, etc.

**El tercer eje** del Plan de Recuperación *promociona la cohesión social y territorial* de España, mediante el refuerzo del Estado del bienestar, el sistema educativo, el impulso del empleo de calidad y con medidas concretas orientadas al reto demográfico.

Por último, **el cuarto eje** centra su acción en torno a la *igualdad de género*, incidiendo en las medidas transversales encaminadas al incremento de la tasa de empleo femenino, a mejorar y reestructurar el sistema de cuidados de larga duración y a la igualdad de oportunidades, entre otros.

Se trata de cuatro ejes necesarios que enmarcan las *diez políticas palanca* que contempla el Plan de Recuperación, ya que tienen una gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo y dan un impulso a la recuperación económica de nuestro país en el corto plazo.

1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura.
2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes.
3. Transición energética justa e inclusiva.
4. Una administración para el siglo XXI.

5. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.
6. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.
8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.
9. Impulso de la industria de la cultura y el deporte.
10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Asimismo, estas diez políticas palanca recogen los **30 componentes** que articulan los proyectos de inversiones y reformas para modernizar nuestro país. Aunque la mayoría de ellos tienen carácter horizontal, para el conjunto de la economía, algunos están específicamente dirigidos a impulsar la modernización de sectores tructores como el comercio, el turismo, el agroalimentario, la salud, la automoción o las propias Administraciones públicas.

Además, el Plan de Recuperación también recoge un instrumento de colaboración público-privado en el que participan las administraciones, las empresas, las universidades, los centros de investigación... y que sirven para englobar numerosas acciones y proyectos específicos de un sector o área clave para el futuro de la economía. Se trata de los **Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica** ya conocidos como PERTEs.

Actualmente existen un total de **doce PERTEs**, dedicados a áreas tan diversas como el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (4.295 millones de euros); energías renovables, que incluye el fomento del hidrógeno renovable y almacenamiento (10.475 millones de euros); la salud de vanguardia (1.650 millones de euros); la nueva economía de la lengua (1.100 millones de euros); el sector agroalimentario (1.450 millones de euros), el modelo de economía circular (792 millones de euros); la industria naval (310 millones de euros), la aeroespacial (923 millones de euros); la digitalización del ciclo del agua (2.790 millones de euros); la industria del microchip (12.250 millones de euros); la economía social y de los cuidados (1.808 millones de euros); y a la descarbonización de la industria (3.100 millones de euros).

El objetivo de estos proyectos estratégicos es canalizar mejor los fondos destinados a transformar sectores concretos de nuestra economía. *Desde el Comisionado para el PERTE de la Nueva Economía de la Lengua que dirijo, nos encargamos de potenciar el español y las lenguas cooficiales como factor de crecimiento económico y competitividad internacional en áreas como la inteligencia artificial, la ciencia, la educación o la cultura.* Una tarea muy gratificante, con proyectos y acciones concretas que colocan al español –una lengua que, recordemos, hablan casi 600 millones de personas en el mundo– en el espacio digital que le corresponde, ganándole terreno a lenguas que lo dominan como el inglés y el chino. Una labor que, además, preserva nuestras lenguas cooficiales en este mismo ámbito, alejándolas del riesgo de extinción en la actual revolución digital que vivimos. Por tanto, es nuestro deber proteger, reforzar e impulsar nuestras lenguas, y, gracias al PERTE Nueva Economía de la Lengua y al Plan de Recuperación, lo estamos haciendo.

**Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)**  
(en millones de euros)

31 diciembre 2022



## INVERSIONES CONJUGADAS CON REFORMAS LEGISLATIVAS Y METODOLÓGICAS

En paralelo a las inversiones, el Plan de Recuperación obliga a importantes avances en reformas normativas y a tejer alianzas. Es imprescindible modernizar en el marco normativo y administrativo de España. Y las reformas abarcan ámbitos muy diversos: desde la transición ecológica a la educación, de las universidades pasando por la reforma de la formación profesional, la modernización de la administración, la justicia, la ciencia, o las telecomunicaciones, el sector audiovisual, entre otros muchos ámbitos. No hay sector que no se vea afectado por cambios normativos o legislativos de gran calado que contribuyan a transformaciones estructurales hacia un país más verde, más digital e inclusivo.

*La gestión colaborativa y transparente de tan ingente cantidad de recursos financieros y de una manera rápida, eficaz y con impacto, representa en sí misma un gran reto.* De hecho, las administraciones están trabajando casi al límite de sus capacidades, con procedimientos y medios previstos para tareas de dimensiones mucho más modestas. Por ello, para su eficacia plena, contamos con instrumentos y herramientas de ejecución y control ágiles, así como una gobernanza que garantiza la transparencia, coherencia y continuidad de las actuaciones impulsadas desde el Plan de Recuperación.

Por otra parte, el éxito de una auténtica transformación también reside en forjar alianzas y colaboraciones público-privadas. La colaboración, no sólo interdepartamental de las Administraciones nacionales y europeas, sino también con las Administraciones autonómicas y locales y con los agentes económicos y sociales es fundamental para que la transformación permee al conjunto y alcance a la sociedad española. En definitiva, estamos ante un gran proyecto de país que debe responder a las expectativas de los ciudadanos españoles y tener impacto en la economía real.

## CIFRAS DE VÉRTIGO

Menos de dos años después de su aprobación por los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, los fondos europeos están llegando a la economía real. El impacto agregado estimado de la primera fase del Plan de Recuperación (o sea, 70.000 millones) sobre el nivel de PIB para el periodo 2021-2031 es de 2,6 puntos porcentuales de media al año. En otras palabras, el PIB de España será entre 30.000 y 40.000 millones de euros mayor cada año en comparación con el que se registraría sin Plan de Recuperación. La Adenda (segunda fase del Plan) permitirá alcanzar un impacto de 3 puntos porcentuales de media en esta década.

Gracias al fuerte ritmo de cumplimiento de hitos y objetivos, se han recibido ya tres pagos de Bruselas por un total de 37.000 millones, por lo que España se posiciona como el país más avanzado en cuanto al cumplimiento acordado con la Comisión Europea. El cuarto pago está vinculado a hitos clave como la reforma del sistema de pensiones.

Los resultados concretos del impacto son palpables: 190.000 proyectos financiados con los fondos europeos, más de 150.000 plazas nuevas de formación profesional y

16.400 plazas para escolarización de 0 a 3 años, más de 2.500 investigadores contratados, más de 55.000 beneficiarios del programa de renovación de flotas de automóviles (proyecto MOVES III), más de 800 equipos de alta tecnología hospitalaria adquiridos (programa INVEAT) o 113.000 bonos de digitalización para la modernización de las pymes (programa KIT DIGITAL).

También se ha invertido en infraestructuras de conectividad física y digital, que permitirán llevar la banda ancha al 100% de la población, liderar el despliegue del 5G en Europa, reforzar la red ferroviaria de todo el país o crear el primer gran corpus multilingüe en lenguas cooficiales para que la inteligencia artificial hable y entienda catalán, euskera o gallego.

El Plan supone un instrumento fundamental para lograr una recuperación acelerada e intensa que es, además, fundamental para impulsar la modernización en clave verde y digital de nuestra economía. Con los fondos NextGenerationEU, se ha generado una dinámica de inversión y transformación con resultados tangibles.

## MOTOR DE REDISTRIBUCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL ESCUDO SOCIAL

Uno de los objetivos principales de los fondos NextGenerationEU es la reducción de las desigualdades y la redistribución de la riqueza. En este sentido, España ha destinado una parte importante de los fondos a medidas sociales y de protección de las personas más vulnerables. De hecho, algunas de las políticas más relevantes aprobadas en el marco de la cohesión social son aquellas dirigidas al refuerzo de nuestro Estado del bienestar.

Por ejemplo, se han destinado 7.000 millones de euros a políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza, incluyendo la mejora de los servicios públicos de atención a la infancia, la atención a personas mayores y dependientes, y la promoción del empleo juvenil. Además, se ha asignado una partida de 3.400 millones de euros para políticas de vivienda, dedicada a reducir el precio del alquiler y mejorar el acceso a la vivienda de las personas más vulnerables.

A la contribución del refuerzo del Estado de Bienestar también hay que añadir algo que no me gustaría dejar en el olvido: la igualdad de género. Este es, sin duda alguna, un vector fundamental de justicia social (pero también económica) que refuerza e impulsa la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, ya sea mediante el incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo, el emprendimiento, incluido en el sector tecnológico o la promoción de acciones de formación en competencias digitales básicas para mujeres, niñas y personas mayores, entre otras medidas.

Una política útil, que mira al futuro de nuestra sociedad y país. Emprendedores como Ángeles Martín Prats, presidenta de Skylife que abandera la fabricación de baterías ultrarápidas para coches eléctricos, o Juanmi González, vecino de Pegajalar (Jaén) que se beneficia de la llegada de la banda ancha a localidad, seguro que así lo consideran.



## SANIDAD 2023: UN SISTEMA INADAPTADO A LOS TIEMPOS

### RAFAEL BENGOA

Ex Consejero Sanidad y Consumo. Gobierno Vasco

Ex Director de Sistemas de Salud. OMS

#### RESUMEN

El aumento de la longevidad en España no se acompañará de mejor salud en la población vulnerable. Esa población pasará más años con problemas crónicos y dependencias si no se desarrolla otro modelo asistencial. Como consecuencia se estima que se exigirá un aumento también exponencial de profesionales y cuidadores en esta década. Se estima ese crecimiento en un 25% de profesionales si no se da ningún cambio en la forma de atender a esa población.

El problema más importante no es la magnitud del reto ni la falta de soluciones, sino la falta de respuesta desde el ámbito político. Conviene que el ámbito de la política sanitaria asuma que ha llegado el momento de transformar la sanidad de la misma forma que se están tomando decisiones estructurales en otros sectores de la economía y la energía.

**Palabras clave:** Longevidad, modelo asistencial, política sanitaria

#### ABSTRACT

The increase in longevity in Spain will not be accompanied by better health in the vulnerable population. This population will spend more years with chronic problems and dependencies if another care model is not developed. As a consequence, it is estimated that an exponential increase in professionals and caregivers will also be required in this decade. This growth is estimated at 25% of professionals if there is no change in the way of attending to this population.

The most important problem is not the magnitude of the challenge or the lack of solutions, but rather the lack of response from the policy sphere. Health policy should assume that the time has come to transform health in the same way that structural decisions are being made in other sectors of the economy and energy.

**Keywords:** Longevity, care model, health policy

## LOS RETOS

Se hace necesario en nuestro país interiorizar que tenemos una de las mayores tasas de envejecimiento y cronicidad de Europa, que el 91,3% de la mortalidad se debe a las enfermedades crónicas, que el crecimiento de la obesidad en adultos y niños significará aún más diabetes, enfermedades cardio-vasculares y cáncer lo cual se refleja ya en las consultas todos los días. No se queda atrás el aumento de problemas de salud mental, demencia senil y alzhéimer.

En definitiva, nos enfrentamos a más enfermedades crónicas y a mayores tensiones para la sostenibilidad de la sanidad y servicios sociales. *La pandemia de Sars -2 ha requerido una focalización especial para atender clínicamente a miles de ciudadanos infectados, pero nos deja, en estos momentos ya más endémicos de 2023, un rastro de enfermos crónicos, tanto por haber complicado a enfermos preexistentes como a miles de afectados por COVID persistente.*

Para empeorar el desafío, el aumento de la longevidad en España no se acompañará de mejor salud en esa población vulnerable. Esa población pasará más años con problemas crónicos y dependencias si no se desarrolla otro modelo asistencial. Como consecuencia se estima que se exigirá un aumento también exponencial de profesionales y cuidadores en esta década. Se estima ese crecimiento en un 25% de profesionales si no se da ningún cambio en la forma de atender a esa población.

Ese escenario provoca la crisis más importante de la sanidad pública desde su creación y la consecuencia será el crecimiento del aseguramiento privado por parte de los ciudadanos y el continuo debilitamiento del sistema público. Esta tendencia ya se está expresando y se ha acelerado con la pandemia. Esto es paradójico porque es el sistema público el que ha salvado la crisis pandémica tanto en el ámbito clínico, epidemiológico y en vacunación.

Las implicaciones para la desigualdad son evidentes ya que se instalará progresivamente un doble sistema de acceso a la medicina en el país. *En ese sentido la falta de reforzamiento del sistema público en esta década implica una pérdida de derechos ya que el sistema público se verá obligado a racionar si no se financia mejor ni se transforma.*

En cuanto a la financiación, se estima que en un escenario de inacción política el presupuesto sanitario deberá crecer en torno a un 45% hasta 2040 para atender a la demanda asistencial, lo cual no parece viable.

A esa situación es necesario añadir el desalineamiento creciente entre la política y los profesionales de la salud. En cierto sentido la política se ha distanciado de sus bases sociales a tal extremo que le están perdiendo el rastro.

En la sanidad ese desacoplamiento está teniendo un impacto especialmente nocivo ya que el ámbito político se ha refugiado en medidas de corto plazo y desatiende las señales que exigen cambios más estructurales y a medio plazo.

Sólo una transformación ordenada del modelo asistencial permitirá contrarrestar esta tendencia que está conduciendo a la insostenibilidad y la pérdida de calidad de la sanidad pública.

El problema más importante no es la magnitud del reto ni la falta de soluciones, sino la falta de respuesta desde el ámbito político. *Conviene que el ámbito de la política sanitaria asuma que ha llegado el momento de transformar la sanidad de la misma forma que se están tomando decisiones estructurales en otros sectores de la economía y la energía.*

No estamos condenados a ir de crisis en crisis. Es necesario tomar la iniciativa.

Uno podría pensar que el problema es la infra-financiación del sector, lo que impide que se puedan acometer modelos asistenciales más eficaces. La financiación obviamente es clave y es el factor más fácil de analizar, pero la historia indica que, además de la escasez de recursos, la falta de reformas surge de problemas más profundos.

Los decisores políticos están "atrapados" en un modelo mental de lo que es la medicina y la sanidad. En ese ámbito se sigue concibiendo a la medicina como un servicio centrado en el rescate, en lo agudo, en atender el episodio. Por ello se siguen haciendo hospitales como si fueran la solución. Eso es válido solo para atender lo inmediato y agudo pero muy insuficiente para atender a una sociedad de crónicos, una sociedad en la que un tercio de la población sufre por lo menos una enfermedad crónica, una cronicidad que se ha extendido aún más debido a la pandemia del coronavirus.

Un modelo centrado en atención hospitalaria no puede responder a las necesidades complejas de la población actual.

Un modelo centrado en atención hospitalaria no puede responder a las necesidades complejas de la población actual. Es necesario desconcentrar a redes integradas, a la atención primaria y desarrollar de forma ambiciosa la atención en domicilio.

No estamos en un ámbito en el que no existan soluciones. Las soluciones a ese escenario tan exigente son conocidas y también están evidenciadas científicamente.

La evidencia que surge de aquellas organizaciones donde ha habido un enfoque estratégico y un liderazgo transformador nos confirma el camino a seguir. En EEUU, Suecia e Inglaterra, y Escocia, por ejemplo, modelos asistenciales diferentes logran reducir los ingresos hospitalarios en un 54%, los reingresos al hospital en un 24 % y las visitas a urgencias en un 27%. Para lograr datos así es necesario transformar de manera efectiva el modelo asistencial y gestionar de forma más eficaz a los enfermos.

Igualmente, existen numerosos ejemplos parecidos en Europa y en España con resultados positivos en cuanto al potencial de mejora de calidad y sostenibilidad demostrando que se pueden conseguir importantes resultados en nuestro contexto de sistema de salud público. Sin embargo, en nuestro contexto serían mucho más efectivas si existiesen mecanismos más flexibles en la asignación de recursos económicos y en la gestión del capital humano.

Indirectamente, y como efecto colateral positivo, la evidencia indica que esa transformación hará que el sistema sea más sostenible y así podrá atender a las desigualdades sociales que en muchos casos son resultado de la enfermedad en grupos sociales más vulnerables.

## PARA PODER SEGUIR DISFRUTANDO DE UNA SANIDAD PÚBLICA FUERTE ES NECESARIO ACELERAR EL PASO DE ESA TRANSFORMACIÓN

El modelo fragmentado actual aún no proporciona la calidad, la seguridad clínica y los resultados esperables de un sistema dotado con excelentes profesionales de la salud.

En España es necesario seguir instalando todo el arsenal de gestión disponible para una transformación del modelo asistencial. Los líderes del sector disponen hoy de un amplio arsenal de recursos de gestión; entre otras, existen herramientas para convertir a pacientes pasivos en pacientes activos; existen nuevos roles profesionales para la gestión de casos, se dispone de trayectorias integradas de cuidados (care pathways); de tecnologías que permiten monitorizar y prestar servicios a distancia en el domicilio, de incentivos y desincentivos para reducir ingresos y reingresos en el hospital; de nuevas formas de estratificación de la población por riesgo lo cual permite apuntar mejor las intervenciones preventivas o asistenciales; de nuevos sistemas de apoyo a decisión clínica y de nuevas formas de contratación orientadas a contratar valor en lugar de solo actividad.

## ESA BATERÍA DE HERRAMIENTAS PERMITE ORGANIZAR EL MODELO ASISTENCIAL DE FORMA DIFERENTE. LA CLAVE ESTARÁ EN IMPLEMENTARLOS DE FORMA ALINEADA

Sin embargo, a ese arsenal de gestión y de información le falta un elemento clave. Un liderazgo diferente, uno que consiga volver a reconectar el ámbito político y los profesionales.



## UN LIDERAZGO DIFERENTE

Un liderazgo diferente, participativo y más colectivo. Esos nuevos líderes deberán no solo complementar la necesidad de resolver los problemas del día a día con una inversión en tiempo y recursos humanos en esta transformación estratégica del sector, sino que deberán volver a reconectar con la razón de ser de la medicina.

Cuando miramos hacia atrás en las últimas dos décadas el sector se ha empobrecido al permitir que el relato dominante sean los recursos y la eficiencia y así anulando la principal razón de ser del sector social. Cuadrar las cuentas es importante y aún más en un sistema público, pero no debe conducir a un liderazgo exclusivamente centrado en la contabilidad lo cual implica una tendencia a una gestión fría y exclusivamente racional del sector.

## LOS PROFESIONALES DE LA SANIDAD PIDEN RESCATAR LOS VALORES DE UNIVERSALIDAD Y DE EXCELENCIA CLÍNICA QUE SON LOS QUE DAN SENTIDO A SU PERTENENCIA AL SNS

Esto tiene solución recuperando la confianza de los profesionales del sector e involucrándoles mucho más en las decisiones estratégicas que tengan impacto en sus organizaciones. Se debe recuperar el sentido de pertenencia a la sanidad pública, de pertenecer a una organización con los valores que dominaron en su creación, entendiendo la misma como un derecho.

Cuanto más participan los profesionales de la salud en temas de gestión y organización, mejores resultados de calidad y eficiencia se dan en una organización. La literatura sobre la participación de los profesionales de la salud (medicina, enfermería, farmacia, etc) confirma que ya no es suficiente con que los clínicos sean excelentes clínicos, sino que es necesario que participen activamente en gestión y organización para lograr buenos resultados.

La gente joven tiene una idea clara sobre su decisión de estudiar y ejercer la medicina. Se pierden rápido esos valores centrados en curar y cuidar cuando se percibe que el sector va de crisis en crisis y se intuye que será así para siempre. Las consecuencias de esta situación son de largo alcance ya que provocan un éxodo de profesionales a otros países y una desmotivación progresiva en los que se quedan.

*Cabe preguntarse si en España se está creando, desde el ámbito político, directivo y sindical, un entorno favorecedor para la participación de los profesionales.*

Para avanzar es necesario ser más disruptivo con el modelo actual de gestión top-down basado en controles, metas, fronteras profesionales estrictas hacia un modelo mucho más relacional, colaborativo, visión común y confianza. Un liderazgo diferente.

A pesar de la importancia de las nuevas tecnologías para el sector, no serán estas las que consigan frenar el éxodo sino el ofrecimiento de unas condiciones laborales dignas y sensación de pertenecer a una organización que tenga una misión de servicio público y que organizativamente tenga direccionalidad.

## ESTABILIZAR, PLANIFICAR E IMPLEMENTAR

De forma parecida a un paciente en urgencias parece necesario, en primer lugar, cortar esa hemorragia en los recursos humanos en el sector volviendo a recuperar el tono que ha definido el SNS en las últimas décadas. *Es decir, estabilizar la sanidad.*

En un segundo tiempo ocuparse de las causas más estructurales que han provocado esta situación.

A ese paciente si sólo se le estabiliza, pero no se identifican las causas que lo llevaron a enfermar tenderá a volver al sistema con el mismo mal.

Para ello conviene pasar a la acción decidiendo qué modelo futuro se debe desarrollar, qué política de empleo se quiere para el sector para lograr un modelo más proactivo y preventivo.

Con ese propósito se han diseñado numerosos planes en España en las últimas décadas. Las intervenciones que se ofrecen en esos planes en prácticamente todas las Administraciones son similares. Buscan un modelo más proactivo y preventivo con la consiguiente gestión de la salud poblacional, priorización de los grupos más vulnerables, mejoras de calidad; una mejor gestión de las condiciones crónicas; la integración de cuidados entre niveles asistenciales y dar más voz a los pacientes. De forma más operativa, todos apuestan por un uso ampliado de la tecnología de la información y la comunicación.

La intención final de todo ese esfuerzo planificador sería lograr mejores resultados de salud, mayor eficiencia y sostenibilidad.

Se puede concluir que en los últimos años se ha consensuado implícitamente el rumbo que conviene seguir y la evidencia nacional e internacional sobre la bondad de estas intervenciones, confirma ese rumbo. Esa planificación ha sido positiva en general ya que ha dado visibilidad a nuevos conceptos, nuevas herramientas y estrategias en un país que estaba previamente "empantanado".

Por ello, no parece que es la falta de planificación sino la falta de implementación. España dispone de la capacidad política y analítica para proponer nuevas líneas de actuación, pero su capacidad operacional es débil. Superar esa desconexión de la planificación con lo operativo dependerá en gran medida de la necesaria profesionalización de la gestión de la sanidad.

Superar esa desconexión de la planificación con lo operativo dependerá en gran medida de la necesaria profesionalización de la gestión de la sanidad.

## CONECTAR CON LOS SERVICIOS SOCIALES

Los mayores y dependientes han sido los grandes perdedores durante esta pandemia y si no se remedia lo serán en la siguiente pandemia y en el día a día sociosanitario de los próximos años. Se ha podido constatar que para las residencias y las personas vulnerables en sus domicilios, en nuestro país no se reunían las condiciones para asegurar una atención digna en una crisis. Por otro lado, se ha podido constatar lo desconectadas que estaban de la sanidad en el día a día.

Reveladoramente, y a pesar de ese escenario, los gobiernos en España aún no se han comprometido genuinamente a una reforma del sector social y sanitario con el fin de atacar las desigualdades expuestas, ni una modificación sustancial de las condiciones de trabajo para los profesionales y cuidadores sociales o en un sistema de conexión tecnológico entre la sanidad y los servicios sociales.

Internacionalmente el rumbo indicado apunta en la misma dirección. La OMS ha pedido recientemente un modelo de cuidados que se base en la capacidad funcional de las personas mayores y vulnerables para hacer las cosas que ellos valoran.

Esto implica no sólo satisfacer sus necesidades de salud sino optimizar y mantener su capacidad intrínseca, por ejemplo, la combinación de todas las capacidades físicas y mentales del individuo. Esto tiene muchas implicaciones, ya que razona el cuidado con una perspectiva amplia del curso de la vida, desde momentos estables de capacidad, hasta una disminución de la capacidad y finalmente una pérdida significativa de ella.

En general, el éxito de aplicar un cambio en el sistema sanitario y social, en muchos casos no atiende a un fallo en el diseño o en su concepción, sino a un fallo en el proceso de implementación. *Con un potencial cambio hacia un modelo más preventivo y proactivo, no habría resistencias al concepto ya que la mayoría de los actores reconocen la bondad de la prevención y la proactividad como principio para sus propias vidas y para el sistema de salud.*

Sin embargo, comprender la idea no es lo mismo que poder implementar ese cambio en el sector. No existen soluciones simples ni fórmulas universales para abordar problemas complejos como la transformación de un sistema social. El sector salud se caracteriza por una alta complejidad. Implementar cambios dentro en este contexto supone un desafío importante y no se podrá hacer con una lógica de gestión clásica.

A fin de crear condiciones favorables para la implementación, se puede aprovechar el fenómeno de la pandemia como elemento motor de cambio, ya que se ha podido confirmar este año cómo la ciencia ha logrado contener el coronavirus.

Para avanzar con un plan transformador conviene no retornar a las rigideces y excesos burocráticos anteriores a la pandemia. Es necesario retener aquellos arreglos más flexibles que han permitido a pacientes y clínicos relacionarse en estos meses pandémicos. Por ejemplo, si se revierte al modelo burocrático anterior se enlentecerá la implantación digital que ha servido para estabilizar a la sanidad

## CONCLUSIÓN

Todos deberíamos tener la oportunidad de una vida significativa y que merezca la pena. Las personas mayores en residencias o vulnerables en sus domicilios, aquellos con problemas de salud mental, autismo o incapacidades físicas o mentales esperan eso mismo, igual que toda la población. No han tenido esa oportunidad y la pandemia lo ha mostrado de la forma más cruda posible.

El papel de los diferentes niveles de Gobierno debe lograr hacer operativas estas aspiraciones existe una necesidad urgente de implementación.

La implementación de un cambio es un proceso a medio o largo plazo. A menudo, el punto final de una reforma es abierto y algo desconocido. Aun así, requiere un enfoque estructurado y organizado. La cultura dominante en las Administraciones es de formulación de políticas, no de ejecución. Se debe transitar hacia una cultura de gestión de proyectos premiando la continuidad del proyecto, reconociendo que son proyectos multianuales.

Es necesario un compromiso y unas políticas activas en protección social asegurando a partir de ahora su implementación con el fin de no volver a encontrarnos en una situación de excesiva vulnerabilidad y de pérdida de derechos en la siguiente crisis.

## LA POBREZA EN EUROPA: RETOS Y ABORDAJES

### CARLOS SUSIAS Y EQUIPO EAPN-ES

Presidente de EAPN-España

#### RESUMEN

Europa se encuentra inmersa en una serie de crisis que han puesto en riesgo el cumplimiento de los objetivos de reconstrucción y los compromisos internacionales adquiridos para la presente década, basados en el respeto y en la garantía de los derechos humanos, entre ellos la lucha contra la pobreza. En el imaginario colectivo, se tiende a creer que la pobreza es un problema residual en una región rica como es la Unión Europea. Nada más lejos de la realidad. Las tasas de pobreza, exclusión social y desigualdad en Europa son altas y constantes, lo que evidencia causas multidimensionales. El contexto político y la financiación europeas están favoreciendo la introducción de cambios profundos destinados a afrontar tanto los efectos específicos de las crisis actuales como las vulnerabilidades estructurales preexistentes. Sin embargo, desde la sociedad civil europea consideramos necesario un esfuerzo mayor en la adopción de políticas redistributivas y de justicia social, para evitar que la desigualdad, la pobreza y la discriminación sigan creciendo a niveles intolerables.

**Palabras clave:** Pobreza, Europa, Desigualdad, EAPN

#### ABSTRACT

The multiple crises that Europe is facing have put at risk the fulfilment of the recovery and reconstruction objectives and the international commitments acquired for the present decade, based on the respect and guarantee of human rights, including the fight against poverty. In the collective imagination, the belief that poverty is a residual problem in a rich area such as the European Union is quite spread. Nothing could be further from the truth. Poverty rates, social exclusion and inequality in Europe are high and persistent, which reveals multidimensional causes. The European political context and EU fundings are favouring the introduction of profound changes aimed at addressing, on one hand, the specific effects of the current crises and, on the other hand, pre-existing structural vulnerabilities. However, from European civil society we consider that a greater effort in the adoption of redistributive and social justice policies is required, to prevent the growth to intolerable levels of inequality, poverty and discrimination rates.

**Keywords:** Poverty, Europe, Inequality, EAPN

## INTRODUCCIÓN: CONTEXTO EUROPA EN GUERRA, INFLACIÓN Y POST PANDEMIA

Europa se encuentra inmersa en una serie de crisis que han puesto en riesgo el cumplimiento de los objetivos de reconstrucción y los compromisos internacionales adquiridos para la presente década, en base al respeto y la garantía de los derechos humanos. Este periodo iniciado con la crisis económica de 2008, con los efectos aún latentes de las políticas de austeridad, han impactado de forma muy cruda en las personas en situación de pobreza. Según los últimos datos publicados por Eurostat<sup>(1)</sup>, en torno a 95,4 millones de personas en la Unión Europea (UE) estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en 2021, lo que equivale al 21,7 % de la población.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU) señalaba la erradicación de la pobreza, en todas sus formas y dimensiones, como el mayor desafío al que se enfrentaba el mundo en las presentes décadas. Frente al actual contexto socioeconómico, en pleno conflicto bélico en Ucrania y la tendencia alcista de la inflación, es más necesario que nunca reposicionar la Agenda 2030 en el centro de la acción política, para que se traduzca en verdaderas transformaciones sociales, económicas y ambientales hacia un modelo de desarrollo más justo y sostenible, y en coherencia con los demás instrumentos de prospectiva y planificación estratégica estatales y europeos. Este marco es, si cabe, más relevante en el contexto de polarización creciente y de construcción de agendas políticas contra la agenda global del desarrollo sostenible, que van ganando permeabilidad en nuestras sociedades, con capacidad para dinamitar consensos sobre igualdad de género, derechos humanos o sostenibilidad ambiental que pensábamos inquebrantables.

En este sentido, desde la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) consideramos que *la presidencia rotatoria del Consejo de la UE, que España asumirá en el segundo semestre del año 2023, representará un hito fundamental para poner en el centro de la agenda política europea los retos sociales*, así como avanzar en un análisis de aquellas estrategias y medidas de contención tomadas en los últimos años y que han permitido paliar las consecuencias de la pandemia y mitigar los efectos de la guerra y de la inflación.

## LA POBREZA EN EUROPA, LOS DATOS DE UNA REALIDAD CRECIENTE

En el imaginario colectivo, se tiende a creer que la pobreza es un problema residual en una región rica como es la UE. Nada más lejos de la realidad. Las tasas de pobreza y exclusión social en Europa son altas y constantes, lo que evidencia causas multidimensionales. Vivimos en una sociedad caracterizada por la desigualdad, ya sea de renta, de riqueza, de oportunidades, de género o de capacidad para ejercer los derechos reconocidos, por lo que es necesaria una fuerte transformación social donde el sistema económico se ponga al servicio de las personas.

La salida por la vía de la austeridad en la crisis de 2008 aumentó los niveles de pobreza y desigualdad, asociados a medidas como los recortes de ingresos y del gasto en

servicios públicos o la desregulación del mercado laboral, que se tradujo en una mayor precariedad. De hecho, los niveles de pobreza tan desiguales que existen entre los Estados miembro muestran claramente que enfoques diferentes a la hora de asignar recursos y oportunidades conducen a resultados diferentes. Las sociedades con menor índice de desigualdad en la UE tienden a tener los niveles más bajos de pobreza, y se han visto menos afectadas por las sucesivas crisis. Esto se debe principalmente a que sus gobiernos optan por priorizar medidas que garanticen ingresos mínimos adecuados, así como el acceso a servicios básicos, y un sistema firme de protección social. Por lo general, son los más efectivos en los mecanismos de redistribución de la riqueza mediante impuestos y políticas de justicia fiscal. En definitiva, las decisiones sobre cómo erradicar la pobreza son al final elecciones políticas sobre el tipo de sociedad que queremos.

Las medidas para afrontar la pandemia de la Covid-19 han demostrado esta afirmación. Si ponemos como ejemplo España, el denominado 'Escudo Social' que aplicó el Gobierno -con medidas como el ingreso mínimo vital, el incremento del salario mínimo y los ERTEs-, evitó que un millón y medio de personas entrara en situación de pobreza, según XII Informe sobre el Estado de la Pobreza de la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español de EAPN-ES<sup>(2)</sup>.

Sin embargo, tanto la pandemia como la actual situación de crisis derivada del conflicto bélico en Ucrania han exacerbado desigualdades preexistentes y estructurales en toda la UE. Esta situación, que venimos denunciando desde diferentes entidades y organizaciones de la sociedad civil a nivel europeo, supone un riesgo importante de aumento de la tasa de pobreza o exclusión social, como reflejan los últimos estudios publicados.

### A Una Europa a diferentes velocidades

Según los datos más recientes publicados por Eurostat<sup>(1)</sup>, en 2021, 95,4 millones de personas en la UE estaban en riesgo de pobreza o exclusión social; esto equivalía al 21,7 % de la población de la UE. Sin embargo, la pobreza y la exclusión social no afectan por igual a todos los sectores de la población ni a todos los países. Así, en 2021, este riesgo fue mayor para las mujeres que para los hombres (22,7 % frente a 20,7 %), y para los hogares con hijos a cargo: más de una quinta parte (22,5 %) estaba en riesgo de pobreza o exclusión social en 2021. Respecto a las diferencias entre países de la UE<sup>(3)</sup>, con los datos disponibles para 2021, a la cabeza se sitúan Rumania (34,4 %), Bulgaria (31,7 %) y Grecia (28,3 %), muy por encima de las cifras que presentan la República Checa (10,7 %), Eslovenia (13,2 %) o Finlandia (14,2 %). Y en mitad de la crisis de suministros, hay que destacar las diferencias entre países en lo referido a pobreza energética<sup>(4)</sup>. De media, el 6,9 % de la población de la UE no pudo calentar adecuadamente su casa en 2021, con una horquilla de desigualdad que varía entre el 23,7% en Bulgaria o el 22,5% en Lituania hasta el 1'3 % de Finlandia o el 1'7 % de Austria.

### B La situación en España

En el caso de España, según el XII Informe sobre el Estado de la Pobreza de la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español de EAPN-ES<sup>(2)</sup>, la pandemia de Covid-19 agravó las cifras de pobreza, pese al efecto amortiguador de las medidas incluidas en el Escudo Social aprobadas por el Gobierno. Así, en 2021, el 27,8 % de la población residente en España vivía en situación de pobreza y exclusión social, con un cuarto de la población infantil y juvenil afectada, y desequilibrios en el

proceso de recuperación tras la pandemia que requieren abordajes específicos, dada la mayor incidencia entre las mujeres, las personas con discapacidad, gitanas, de origen inmigrante y los hogares en los que hay niños, niñas y adolescentes, especialmente los monoparentales. De hecho, España se sitúa como el cuarto país de la UE con más personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

Tras estas cifras se encuentra la cruda realidad de personas con nombres y apellidos, que cada día ven vulnerados sus derechos en aspectos tan básicos como la garantía de ingresos, el acceso a una vivienda adecuada, a servicios públicos o a un empleo digno, y en muchos casos, la situación viene prolongada en el tiempo, no solo como coyuntura a las sucesivas crisis que atraviesa Europa. Las organizaciones sociales creemos correcto que se atiendan las necesidades urgentes y emergentes, pero es imperioso que se haga un esfuerzo mucho mayor en la adopción de medidas redistributivas y de justicia social con un mayor alcance, para evitar que la desigualdad, la pobreza y la discriminación sigan creciendo a niveles intolerables. Somos conscientes de que las soluciones no son mágicas e instantáneas, y asumimos nuestra parte a la hora de colaborar para fortalecer a la sociedad en el difícil contexto actual. Pero, como ya he dicho anteriormente, las nuevas brechas han recrudecido otras ya existentes, a las que debemos sumar, por sus graves implicaciones, el aumento de la polarización y la normalización alarmante de las expresiones y de los delitos de odio, que sufren en mayor medida los colectivos más vulnerables.

En este sentido, es nuestro deber recordar a los diferentes gobiernos de la UE, entre ellos el de España, los compromisos sociales adquiridos en el marco de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, y por lo tanto, la necesidad no solo de mantener las políticas públicas implementadas durante los últimos años para afrontar las diferentes crisis, sino también un aumento de los recursos y del alcance de estas, especialmente en materia de igualdad de género, justicia fiscal, educación inclusiva, empleo decente, garantía de ingresos, vivienda accesible, pensiones dignas y lucha contra la discriminación.

## MEDIDAS CONTRA LAS CRISIS. SALIDA EN BASE A DERECHOS

El pasado mes de febrero, se publicó la última encuesta del Eurobarómetro sobre equidad y desigualdad<sup>(5)</sup>. Los resultados eran claros: una abrumadora mayoría de la ciudadanía de la UE apoya un refuerzo de las políticas sociales a nivel nacional y europeo, así como un incremento del gasto social. Según los datos revelados, más del 81 % de la población europea cree que las diferencias de ingresos son demasiado grandes en su país, y el 78% considera que el gasto público general en políticas sociales clave debería aumentar, en orden de preferencia, en salud, dependencia, educación, pensiones, vivienda, garantía de ingresos, políticas familiares y apoyo al desempleo.

Los resultados de la encuesta manifiestan las verdaderas preocupaciones de la sociedad europea. Tras la sucesión de las diferentes crisis que están golpeando Europa, y la comparativa con lo sucedido en 2008 y la consecuente aplicación de medidas basadas en la austeridad y en los recortes en inversión social, la ciudadanía de la UE busca afrontar el actual contexto con políticas basadas en una mayor justicia social y, por ende, una

mayor justicia fiscal. Debemos tener en cuenta que el refuerzo de las políticas sociales se traduce en un crecimiento económico sostenible y justo, y en una reconstrucción de la UE basada en el respeto y en la garantía de los derechos sociales.

Afortunadamente, el contexto político y la financiación europeas están favoreciendo la introducción de cambios profundos que no vayan sólo destinados a afrontar los efectos específicos de la situación actual, sino también aquellas vulnerabilidades existentes previas a esta crisis y que se han mostrado estructurales y no coyunturales. Así lo demuestra la estrategia de recuperación de la UE, asentada sobre tres principios clave: la transición ecológica<sup>(6)</sup> (incluyendo el cumplimiento de la Agenda 2030 y los compromisos relativos al cambio climático), la digitalización de la economía<sup>(7)</sup> y la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>(8)</sup>. En materia de pobreza, en marzo de 2021 la Comisión Europea presentó una meta a alcanzar antes de 2030, mediante el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social deberá reducirse en, al menos, 15 millones, de los cuales 5 millones corresponderá a niños, niñas y adolescentes. Esta meta de reducción de la pobreza para la presente década implicará pasar de 91 millones a 76 millones o menos.

Pese al cambio de estrategia que plantean los objetivos de recuperación y las metas mencionadas anteriormente, aún estamos muy lejos de cumplir con los compromisos adquiridos. Si tomamos como ejemplo el caso de España, según los datos de EAPN-ES<sup>(9)</sup>, para 2030 la pobreza en este país no podrá superar el 11 %, o lo que es lo mismo, deberá afectar a menos de 5.132.677 personas, estando actualmente por encima de 13 millones y tendencia en alza.

En este sentido, desde EAPN queremos señalar algunas medidas contra la pobreza y la exclusión social que consideramos imprescindibles, en un contexto donde los coletazos de la pandemia y los efectos de la guerra en Ucrania han agravado -y seguirán agravando- la situación de millones de personas.

## 1. GARANTÍA DE RENTAS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

Los sistemas de rentas mínimos son una parte esencial de los planes universales de protección social y un enfoque de inclusión activa basado en los derechos, que buscan garantizar un nivel mínimo de vida digna para todas las personas y permitir una participación plena en la sociedad. Son cruciales en las estrategias multidimensionales contra la pobreza, tanto a nivel nacional como europeos. En este sentido, el pasado 30 de enero, el Consejo de la UE adoptó la Recomendación acerca de una renta mínima adecuada que garantice la inclusión activa<sup>(10)</sup>. En concreto, el Consejo recomendaba a los Estados miembros que desarrollen y, cuando sea necesario, refuercen unas redes de seguridad social sólidas, combinando una ayuda a la renta adecuada mediante prestaciones de renta mínima, y otras económicas complementarias, con prestaciones en especie, para facilitar el acceso de manera efectiva a los servicios esenciales y de capacitación.

Pese a que esta medida va en la senda de las reclamaciones sobre rentas mínimas que históricamente venimos haciendo desde EAPN-ES y EAPN Europa, lo cierto es que no

resulta suficiente para luchar contra la pobreza. Entre las deficiencias, se encuentra la falta de un enfoque universal explícito basado en derechos para un ingreso mínimo adecuado que supere la discriminación y el acceso desigual, o la ausencia de un marco y una metodología comunes a escala de la UE sobre los presupuestos de referencia. Como reflejan los datos aportados anteriormente, los sistemas de rentas mínimas vigentes no están logrando sacar a las personas de la pobreza, lo que constituye, en primer lugar, una violación de sus derechos fundamentales, y en segundo lugar, un incumplimiento del principio 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, es decir, el derecho a una renta mínima para todas las personas, a lo largo de su vida, que sea adecuada, accesible y habilitante, basada en los derechos sociales y con enfoque de derechos humanos. Pero no se trata solo de justicia social o de derechos, apostar por una garantía de ingresos adecuada para todas las personas es también una inversión desde el punto de vista de sostenibilidad económica de los Estados.

Por lo tanto, y en el contexto de desigualdad creciente, desde EAPN reiteramos la urgencia de aprobar una Directiva Marco de la UE vinculante sobre rentas mínimas adecuadas, que debe diseñarse con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas en situación de pobreza.

## 2. MEJORAR LA CALIDAD DEL EMPLEO Y ERRADICAR LA POBREZA LABORAL

En España, según los datos desvelados por EAPN-ES<sup>(11)</sup>, en 2021 se acentuó un nuevo perfil de la pobreza que se había detectado en los últimos dos años, con un incremento de las personas ocupadas en situación de pobreza y/o exclusión social (17,9 %). Las cifras de la UE reflejan una realidad paralela: casi una décima parte de todas las personas trabajadoras estaban en riesgo de pobreza en 2021<sup>(12)</sup>, con un impacto muy elevado en las personas en edad de trabajar que viven en hogares con muy baja intensidad de empleo (62,2 %)<sup>(13)</sup>.

La pobreza laboral es una realidad evidente que podría empeorar sus cifras si tenemos en cuenta la tendencia alcista de la inflación. El encarecimiento del coste de la vida no se está acompañando por un aumento correlativo de los salarios, las pensiones y las rentas mínimas que compense la pérdida de poder adquisitivo de los hogares europeos. Esta crisis inflacionaria obliga a tomar medidas con carácter de urgencia. Las recomendaciones del Consejo<sup>(14)</sup> sobre la política económica de la zona euro plantean que los Estados miembro impulsen políticas para apoyar la evolución de los salarios y amortiguar la pérdida de poder adquisitivo, a través de la implementación de sus planes de recuperación y resiliencia. A esto, se deben sumar reformas que garanticen empleos dignos y de calidad, así como estrategias de protección económica para las personas trabajadoras en situación de riesgo.

## 3. JUSTICIA FISCAL ES JUSTICIA SOCIAL

Como ya he señalado, la pobreza es una realidad arraigada en Europa, lo que sugiere que, entre las causas multidimensionales, una muy importante es la redistribución de los

recursos y la riqueza. Desde la sociedad civil española y europea venimos denunciando que las desigualdades derivan, en gran parte, de una fiscalidad injusta, que en tiempos de crisis se revela en el aumento de las personas en situación de pobreza, paralelamente al incremento de los sectores más ricos. Es urgente, por lo tanto, apostar por políticas que garanticen un modelo fiscal progresivo y suficiente, para reducir las tasas de pobreza y exclusión. Luchar contra el fraude, reformar la fiscalidad con respecto a las rentas del trabajo y las rentas del capital -impulsando una mayor progresividad en las segundas para evitar la penalización existente en las primeras-, o promover una fiscalidad energética y ambiental, son algunas de las medidas que deben situarse en el foco de las reformas fiscales de los Estados miembro, en la senda hacia una sociedad europea más justa, solidaria, inclusiva y equitativa.

#### 4. VIVIENDA, BIENES BÁSICOS Y SUMINISTROS: MEDIDAS PARA AFRONTAR LA INFLACIÓN

La pandemia de Covid-19 evidenció una de las principales problemáticas sociales que atraviesa Europa, con especial impacto en España: la vulneración continuada del derecho a una vivienda adecuada y accesible. El lema 'Quédate en casa' no era viable para las personas en situación de sinhogarismo, pero tampoco para aquellas que lo hacían en condiciones de extrema precariedad. En España, hemos sufrido de primera mano los efectos de las políticas que no plantean la vivienda desde una perspectiva social y de derechos, como ya manifestó el dramático aluvión de desahucios que siguió a la crisis de 2008. Desde EAPN, tenemos claro que el acceso a una vivienda digna y a unos suministros básicos es un condicionante imprescindible para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, el contexto actual de inflación en alza y el aumento del Euríbor ha empeorado la crisis habitacional de las últimas décadas, con un incremento del precio de las hipotecas, los alquileres, la energía y, en general, el coste de la vida. En este sentido, consideramos prioritario el impulso de medidas que aborden esta emergencia, con el objetivo no solo de poner fin a los desahucios, evitar el endeudamiento generalizado de millones de hogares, y revertir las tasas de pobreza energética, infravivienda y sinhogarismo, sino también para hacer efectivo el acceso a una vivienda asequible y adecuada de aquellos sectores con mayores dificultades, entre ellos las personas jóvenes, con discapacidad o las familias monoparentales. En el caso concreto de España, urge la aprobación de la primera Ley de Vivienda del país, un compromiso del actual Gobierno, que debe garantizar su función social en todo el territorio como derecho humano, contemplando con preferencia las situaciones de vulnerabilidad.

#### RETOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE

Entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2023, España ejercerá por quinta vez la Presidencia del Consejo de la UE, lo que implica la posibilidad de establecer la agenda y las prioridades en las políticas del Consejo durante medio año. Aunque el programa no se presentará formalmente hasta el próximo mes de junio, ya están esbozadas las líneas maestras de la presidencia, entre las que destaca el compromiso para reforzar el modelo social europeo, fomentando la inclusión y la convergencia sociales ascendente,

la defensa de un salario justo y un empleo digno, disposiciones en materia de renta mínima y el diálogo social. Conociendo de antemano las limitaciones que supone el ejercicio de la Presidencia, sobre todo las referidas a las competencias entre la UE y los Estados miembro, creemos que el semestre ofrece una oportunidad muy valiosa para poner en el foco el mantenimiento y la ampliación en cobertura y alcance de la estrategia de políticas sociales aplicadas para afrontar las sucesivas crisis, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, y en línea con lo demandado por la ciudadanía de la UE y los compromisos adquiridos en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Añadir, por último, la necesidad de impulsar estrategias comunitarias de lucha contra la discriminación y los discursos de odio, especialmente aquellas más invisibilizadas, como es el caso de la aporofobia. Las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social se han convertido en un objetivo recurrente de las expresiones de odio. La aporofobia, o el odio o rechazo a las personas en situación de pobreza, supone un atentado contra la dignidad humana que comprende diferentes niveles de gravedad, desde la invisibilización, los insultos o las vejaciones hasta las agresiones físicas, sexuales u homicidios. Corresponde a las Instituciones, a todos los niveles, impulsar políticas de sensibilización que defiendan una Europa libre, diversa, tolerante e inclusiva, donde las expresiones de odio no tengan cabida.

#### NOTAS

- 1 • Living conditions in Europe. Eurostat, disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion)
- 2 • XII Informe sobre el Estado de la Pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030 de EAPN-ES, disponible en <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-2022-compilado.pdf>
- 3 • Eurostat: Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex, disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_peps01n/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n/default/table?lang=en).
- 4 • Eurostat: Inability to keep home adequately warm - EU-SILC survey, disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mdms01/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdms01/default/table?lang=en)
- 5 • Eurobarometer: Fairness, Inequality and Inter-Generational Mobility, disponible en <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2652>
- 6 • Un Pacto Verde Europeo, disponible en [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es)
- 7 • Una Europa adaptada a la era digital. Capacitar a las personas con una nueva generación de tecnologías, disponible en [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es)
- 8 • Pilar Europeo de Derechos Sociales, disponible en [https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_es](https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es)
- 9 • XII Informe El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030 de EAPN-ES, disponible en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php7> • Una Europa adaptada a la era digital. Capacitar a las personas con una nueva generación de tecnologías, disponible en [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es)
- 10 • El Consejo adopta una Recomendación sobre una renta mínima adecuada, disponible en [https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/30/council-adopts-recommendation-on-adequate-minimum-income/?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Council+adopts+recommendation+on+adequate+minimum+income&pk\\_source=newsletter&pk\\_medium=email&pk\\_campaign=eu\\_social\\_newsletter](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/30/council-adopts-recommendation-on-adequate-minimum-income/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Council+adopts+recommendation+on+adequate+minimum+income&pk_source=newsletter&pk_medium=email&pk_campaign=eu_social_newsletter)
- 11 • XII Informe El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030 de EAPN-ES, disponible en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php>
- 12 • Eurostat: At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, work intensity of the household and broad age groups - EU-SILC survey, disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_L106\\_\\_custom\\_5150573/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_L106__custom_5150573/default/table?lang=en)
- 13 • Eurostat, Living conditions in Europe - work intensity, disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_work\\_intensity#Risk\\_of\\_poverty\\_and\\_work\\_intensity](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_work_intensity#Risk_of_poverty_and_work_intensity)
- 14 • 2023 Euro area recommendation, disponible en [https://commission.europa.eu/publications/2023-euro-area-recommendation\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2023-euro-area-recommendation_en)



# SOBERANÍA DIGITAL EUROPEA Y FONDOS DE RECUPERACIÓN: EL RETO DE 2023

## ANA CABALLERO

Vicepresidenta European Association for Digital Transition

### RESUMEN

La revolución tecnológica y digital es un cambio de época lleno de complejidad, incertidumbres y desafíos. Está cambiando nuestra forma de vivir, no sólo como individuos, sino también como sociedades. Tras la crisis de la Covid-19, la guerra que Rusia mantiene en Ucrania, los retos energéticos y las presiones inflacionistas, aumentar la inversión pública para la transición digital tiene todo el sentido. Con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, fue la primera vez que se realizó una emisión conjunta de deuda a nivel europeo para financiar grandes proyectos de transformación para adquirir soberanía digital bajo los principios y valores elegidos para el proyecto europeo. La gran partida está aún por jugar y Europa no debe ser el tablero de ajedrez. Conocer las debilidades, riesgos y amenazas a los que se enfrenta Europa es vital para planificar una estrategia, y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia debe servir para ello.

**Palabras clave:** Plan de Recuperación, soberanía digital, digitalización europea.

### ABSTRACT

The technological and digital revolution is an epochal change full of complexity, uncertainties and challenges. It is changing the way we live, not only as individuals, but also as societies. In the wake of the Covid-19 crisis, Russia's ongoing war in Ukraine, energy challenges and inflationary pressures, increasing public investment for the digital transition makes perfect sense. Thus, with the Recovery, Transformation and Resilience Plan, it was the first time that a joint debt issue was made at European level to finance major transformation projects to acquire digital sovereignty under the principles and values chosen for the European project. The big game is still to be played and Europe must not be the chessboard. Knowing the weaknesses, risks and threats that Europe faces is vital in order to plan a strategy, and the Recovery, Transformation and Resilience Plan should serve this purpose.

**Keywords:** Recovery Plan, digital sovereignty, European digitisation.

En la última década del siglo XX la corriente predominante en relación con el futuro de internet fue de globalización y avance tecnológico compartido. *El entorno digital había sido concebido como libre y abierto, siendo la preocupación principal de sus desarrolladores crear un gran espacio de comunicación sin pensar en el uso que a ese espacio se le daría.* El papel de los estados estaba llamado a ser residual. Poco a poco, ese espacio libre dejó de ser tan abierto, y la tecnología y la innovación pasó a gobernarse por los mercados y, concretamente, por empresas que se regían por sus propios códigos y algoritmos.

El poder adquirido por las grandes tecnológicas ha llevado al nacimiento de oligopolios en ciertos sectores, y de actores monopólicos en unos pocos llegando a evadir la regulación común, a obstruir la competencia e incluso a establecer sus propias normas aprovechando la efectividad de las herramientas digitales. A medida que las empresas tecnológicas adquieren una relevancia sistémica, la actitud de los gobiernos hacia ellas cambia significativamente. En ese momento, los estados reaccionan y admiten que tenían que intervenir. Se jugaban mucho más de lo que pensaban.

Mientras el Estado en China abordó el asunto patrocinando la tecnología y centralizando los datos como herramienta de control político, los EE. UU. optaron por leyes antitrust para frenar las prácticas abusivas.

En cualquier caso, es irrefutable que los Estados y la tecnología se interrelacionan con factores políticos, estratégicos, financieros, industriales y de mercado. En los últimos años, la batalla geopolítica y geoeconómica tomaba una nueva dimensión. Lo que en un principio parecían ser pequeños pasos hacia un conflicto comercial entre los Estados Unidos y China con la implementación de aranceles, ha evolucionado en una confrontación entre las dos potencias, que ha revelado una serie de desafíos y cuestiones con consecuencias para la Unión Europea.

Tal y como señaló el que fue presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker en el Discurso sobre el Estado de la Unión de 2018: Europa debe de "reforzar nuestro papel de interlocutor mundial". Somos, como se diría en inglés, *global payers*, pero tenemos que ser también *global players*. No obviemos, que el conflicto de los Estados Unidos y China se está dirimiendo en el tablero de Europa y que ambas potencias abogan por liderar el mercado tecnológico en el que el ciudadano europeo cobra una especial relevancia. Ambos mercados nos ven como una inmensa base de datos de consumidores de tecnología, y no de creadores.

Somos, como se diría en inglés, *global payers*, pero tenemos que ser también *global players*.

Ante esa realidad, Europa está en una encrucijada histórica: asumir un rol pasivo o aspirar a liderar el futuro. Pero la realidad es dolorosa. Si bien Europa dominó el sector de la telefonía 2G y 3G en los años 90 con fabricantes de referencia como la finlandesa Nokia o la sueca Ericsson, Europa "se quedó retrasada en la telefonía 4G, dependiente en 5G, y perdió la ventaja en conectividad"<sup>(1)</sup> (Ortega, 2021). En la actualidad, Europa es altamente dependiente en una amplia variedad de tecnologías, tanto de los Estados Unidos como de China, o en palabras de Ortega, "se está viendo sometida a un nuevo colonialismo" en el que -y a pesar de los tradicionales impedimentos para alcanzar una postura común europea- nos ha ido salvando el conocido "Efecto Bruselas".

Thierry Breton ha señalado en numerosas ocasiones que las grandes plataformas tendrían que adaptarse a la normativa europea si querían operar en el mercado interior europeo. A estos efectos, el impacto que el poder regulatorio unilateral de la Unión Europea ha tenido sobre actores extracomunitarios, es indiscutible. Retrocedamos a 2016 con la entrada en vigor del Reglamento General de Protección de Datos, y a la posterior aprobación de legislaciones espejo en Estados como: California – EEUU (2018), Kenia (2019), Chile (2020), Canadá (adaptación en 2021), China (2021), Ecuador (2021) o Israel (adaptación en 2022), por ejemplo. En este sentido, podría afirmarse que el reto regulatorio marca una diferencia a escala mundial porque Europa tiene capacidad de crear un marco regulador común.

Por otro lado, para hacer frente a los retos del siglo XXI, el componente tecnológico y digital es clave. Sólo con tecnología y datos es posible hoy realizar análisis y diagnósticos; tomar decisiones con agilidad y fundamento; ejecutar acciones y hacer seguimiento. O, dicho de otro modo, “referirse a cómo mejorar el posicionamiento político global y la competitividad económica es también apuntar a datos”. Y, en cambio, los datos, que son el punto de partida, la base fundamental para el desarrollo de otras aplicaciones, no siempre reciben la atención suficiente. Los datos son una dimensión tanto geopolítica como de política exterior per se (Jorge, 2020)<sup>(2)</sup>. Por ello, con tecnología y datos un territorio es hoy dueño de su futuro, es soberano.

Ahora bien, es importante no confundir la necesidad de liderar la economía de los datos con el hecho de que la Unión Europea, haya regulado exitosamente la protección de datos personales. Como se ha comentado, la capacidad de Europa de construir un futuro fértil para sí misma, sólo se puede lograr con control sobre las tecnologías claves. *De modo que sean lideradas como creadores y productores, no sólo como meros consumidores.* Liderarlas de esta forma generará la riqueza necesaria y el poder para garantizar el futuro de los derechos actuales de la ciudadanía europea.

Tras la crisis del Covid-19, la actual guerra de Rusia en Ucrania, los retos energéticos y las presiones inflacionistas, aumentar las inversiones públicas para la transición digital tiene todo el sentido del mundo. Además, conseguir una soberanía digital efectiva, incrementando la capacidad de crecimiento a medio y largo plazo, requiere un considerable esfuerzo financiero.

En este sentido, *ha sido con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia la primera vez que se ha hecho una emisión de deuda conjunta a nivel europeo para financiar grandes proyectos de transformación.* Y se confía en que sea el instrumento adecuado para planear inversiones en sistemas de digitalización y tecnología propia europea, que permitiera adquirir esta soberanía digital.

## LA SOBERANÍA DIGITAL A TRAVÉS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

La relación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con la soberanía digital europea es muy estrecha. En realidad, es una relación de causa-efecto, ya

que, sin los planes de recuperación, sin los famosos setecientos cincuenta mil millones de euros -de los que el 20% corresponde a proyectos de digitalización- sería imposible ejecutar la tarea de acercar a Europa a un nivel similar, o que no esté muy por debajo de sus competidores en términos geopolíticos, los EE. UU., China y otros que están, en estos momentos, disputando a Europa ese lugar. Pero también es importante incluso el propio mercado interno: es decir, no es sólo una cuestión de liderazgo de empresas, o de tecnología europea fuera de Europa, sino dentro de su propio mercado<sup>(3)</sup>.

Precisamente, esa circunstancia hace que haya sido absolutamente necesario e imprescindible poder invertir cantidades importantes en el desarrollo de industria tecnológica propia.

Téngase en cuenta que, hasta ahora, una parte sustancial de los recursos tecnológicos ha provenido de terceros países en los que la especialización productiva, y sobre todo la innovación tecnológica de los últimos años, les ha permitido producir más barato, mejor y más rápido que Europa. De ahí la necesidad de que los Estados miembros canalicen bien la oportunidad brindada y ejecuten los fondos de forma que, en Europa, se produzca mejor, más rápido y eficiente que en esos países. Países que, en este momento, son sus competidores y que, además, copan la mayoría del mercado. Pero atención, no sólo nos referimos a las grandes empresas tecnológicas, sino también a otro tipo de compañías clave como son los proveedores de semiconductores, de tecnología disponible para la industria química, farmacéutica, médica, e incluso para toda la tecnología de la industria de defensa, en las que -a pesar de que las titulares sean empresas europeas- la tecnología que la integra es extranjera.

Tanto Francia, como Alemania, como otros grandes países europeos, incluido el Reino Unido -aunque ya no forme parte de la UE- llevan años solicitando mayores inversiones en las industrias tecnológicas europeas, conscientes de que es la manera de nivelar ese terreno en relación con sus competidores en el mercado europeo<sup>(4)</sup>.

En el fondo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es una oportunidad histórica que se hace ahora, o se pierde la oportunidad, y no realmente por el convencimiento que se pudiera tener de este tema, sino porque no queda más remedio. Si Europa no se pone a la altura de otras grandes regiones en tecnologías clave, será vulnerable en todos los sectores en cuanto a crecimiento y competitividad<sup>(5)</sup>, poniendo en peligro el historial relativamente sólido en materia de sostenibilidad e inclusión, así como en cuanto a seguridad y fortaleza estratégica, dificultando la resiliencia a largo plazo.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es una oportunidad histórica que se hace ahora, o se pierde la oportunidad

Aparte del vínculo presupuestario, también desde el punto de vista económico hay una cuestión muy importante en relación con el desarrollo de otras industrias, tanto antiguas como nuevas, referente a cómo se ha desarrollado la cadena de valor de las diferentes actividades, desde los dispositivos móviles hasta la adaptación telemática de muchos servicios que ahora se están digitalizando, o pasando por las redes o las infraestructuras. En todo ello, el elemento sustancial es que tampoco había suficiente inversión. Por un lado, los países y las empresas -la mayor parte de titularidad estatal- estaban dispuestas a invertir, si bien fueron las empresas privadas las que invir-

tieron más. El caso de España es bastante significativo, en el que la mayor parte de las industrias relacionadas con la tecnología son de titularidad privada y además de eso, la falta de foco y de prioridad por parte de los estados y sus industrias en torno a este tema, y su dedicación a otras cosas. El caso más paradigmático es el de la industria militar y hemos visto cómo Alemania, e incluso la industria energética de la mayor parte del centro y del norte de Europa se hizo tremendamente dependiente de Rusia, pasando este hecho desapercibido hasta que, tras un conflicto importante como es la guerra, se ha podido dar cuenta de que esto ha sido un gran problema estratégico.

Por tanto, es éste el nexo de unión entre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la digitalización, por lo que no quedaba más remedio que invertir en industrias propias tecnológicas. Sin este dinero hubiera sido imposible, hubiera supuesto un mayor endeudamiento de la Unión Europea hacia el exterior, una difícil tarea que es convencer a los fondos de inversión y a los grandes inversores institucionales que, por cierto, tampoco son europeos, para invertir en este tipo de industrias, y una inversión pública bajo los cánones tradicionales del pacto de estabilidad y crecimiento y de las normas de déficit y deuda tampoco hubiera sido posible. Esta es la única vía que se ha encontrado y, obviamente, si desperdicia y no se aprovecha lo suficiente, constituirá el fracaso no sólo del Plan de Recuperación en sí mismo, cosa que intenta evitar a toda costa la Comisión Europea, sino que también sería una oportunidad perdida para una transformación digital de Europa.

## PLAN DE RECUPERACIÓN: ENFOQUE RENOVADO PARA IMPULSAR LA AUTODETERMINACIÓN FINANCIERA Y LA COMPETENCIA

Aunque históricamente ha habido obstáculos para lograr un consenso común, Europa ha logrado alcanzar un acuerdo bastante notable en lo que respecta a la formulación de políticas digitales. Este desafío para Europa se traduce también en oportunidades para garantizar la autonomía estratégica de la UE. *Autonomía estratégica no significa que debamos aspirar a la autosuficiencia, ni al aislamiento.* Se trata, como indicó Thierry Breton en Hannover<sup>(6)</sup>, de que Europa defienda sus intereses estratégicos. “Se trata de asegurarnos de que cualquiera que invierta, opere y licite en Europa, respete nuestras normas y valores. Se trata de proteger a nuestras empresas contra las adquisiciones extranjeras depredadoras y a veces políticamente motivadas. Se trata de diversificar y reducir nuestras dependencias económicas e industriales. Y se trata de desarrollar los proyectos tecnológicos adecuados que puedan dar lugar a alternativas europeas en tecnologías estratégicas clave”. Y, en relación con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en focalizar los esfuerzos en tres cuestiones principalmente: abordar las inversiones extranjeras, reducir dependencias e invertir en sectores estratégicos.

## INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

Una de las carencias que Europa debe corregir es que no cuenta con campeones digitales. En parte, debido a que las empresas más innovadoras suelen ser adquiridas

por grandes competidores digitales en el mercado, lo que permite a estos acceder tanto a la tecnología como a la infraestructura digital europea. A este respecto, es importante señalar el ascenso que las inversiones directas impulsadas por el Estado chino en Europa. Ejemplos de ellas son la adquisición de Energías de Portugal en 2011, Pirelli, la italiana de componentes de automoción, en 2015, o la inglesa Logisor, de servicios de transporte y logística, en 2017. Y también las adquisiciones realizadas por compañías estadounidenses entre las que destacaría Skype y Nokia Devices and Services adquiridas por Microsoft en 2011 y 2014 respectivamente, ARM Holding por SoftBank en 2016, Shazam por Apple en 2018 o Autonomy Corporation adquirida por Hewlett-Packard, en 2011. Y por sectores, áreas estratégicamente importantes: como el transporte y la infraestructura (con un 29,1 % del total de las inversiones de China en la UE), las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) (12,4 % del total de las inversiones de China en la UE) y la energía (10,1 % del total de las inversiones de China en la UE), así como la automoción (14,1 % del total de las inversiones de China en la UE) y los bienes inmuebles y la hostelería (11,2 % del total de las inversiones de China en la UE)<sup>(7)</sup>.

Los riesgos de la inversión directa extranjera en empresas de la UE van desde la afectación de la seguridad y del orden público, al debilitamiento en la implicación y el control de los Estados miembros en infraestructuras críticas, a cuestiones como la falta de reciprocidad en los países de origen (principalmente cuando hablamos de China), o de ventaja económica injusta para las empresas de la UE, incluyendo la pérdida de la competitividad a largo plazo de la UE, o perturbaciones negativas en la cadenas de suministro, por ejemplo. Para combatirlo, la UE ha adoptado medidas que protegen las empresas estratégicas y los sectores clave de la economía europea. Estas medidas incluyen un sistema de control de inversiones extranjeras directas, que permite a los Estados miembros revisar y bloquear las inversiones que consideren perjudiciales para la seguridad y los intereses económicos de la UE. También ha adoptado medidas que apoyan la inversión europea en sectores estratégicos, mediante la creación de fondos de inversión para el desarrollo de tecnologías y proyectos innovadores, y la promoción de la inversión en infraestructuras críticas, como la energía renovable y la digitalización.

Estas medidas incluyen un sistema de control de inversiones extranjeras directas

## REDUCIR DEPENDENCIAS

Durante la pandemia del COVID-19 se evidenció la excesiva dependencia de Europa de proveedores externos para materias primas que incluso produjo la interrupción del suministro, con el correspondiente impacto en la producción industrial. Por ejemplo, con el cierre de fábricas en China e Italia que obligó a la suspensión de la producción de automóviles en toda Europa, lo que provocó pérdidas equivalentes al 12,5% de la producción total en 2019.

A pesar de que hay alternativas para la mayoría de los productos, Europa cada vez depende más de un número limitado de proveedores externos para ciertos bienes, componentes, materias primas fundamentales (grafito, cobalto, litio y tierras raras) necesarios para el desarrollo tecnológico<sup>(8)</sup>. La UE sólo produce un 10% de la producción

global de componentes avanzados para el procesamiento de datos (microprocesadores). Este hecho, junto la escalada de las tensiones mundiales, pone en serios riesgos de vulnerabilidad a las cadenas europeas de aprovisionamiento. De ahí que ya exista en Europa una propuesta sobre chips que incluirá más de 43.000 millones de euros de inversión hasta 2030, y que se verá ampliamente correspondida por la inversión privada a largo plazo.

En este sentido, tal y como señala Jorge<sup>(9)</sup>, *existe una necesidad de hacer de la tecnología y la digitalización una acción exterior*, en la que, junto con los Planes de Recuperación, se busque vertebrar las capacidades de los Estados miembros para trabajar entre sí, fortalecer lo endógeno, y construir una nueva vía europea hacia fuera de forma robusta. Esperemos que el 2023 sea un año de acuerdos sólidos y de nuevos acuerdos a través de la Alianza Digital UE-LATAM.

## INVERTIR EN TECNOLOGÍAS ESTRATÉGICAS

Las estrategias sugeridas para lograr este tipo de autonomía en el ámbito digital abarcan incentivos financieros para el desarrollo de una infraestructura digital segura, para mantener tecnologías clave en sectores estratégicos, fomentar la innovación y apoyar la investigación. Se considera clave en estos momentos: la conectividad a través del 5G -como tecnología habilitadora de un nuevo ecosistema digital en los próximos años- y la 6G siguiente; la Inteligencia Artificial, aunque parece ser que Europa está demasiado atrasada para la primera e incluso segunda generación de inteligencia artificial y que debería concentrarse en las próximas generaciones ; en computación descentralizada (edge computing) en la que empresas europeas ya poseen ciertas ventajas competitivas y que permitiría el control de la nube y la gobernanza de los datos distribuidos.

Por otro lado, con referencia al Plan de Recuperación y la autodeterminación financiera, se ha de indicar que es posible que finales de 2023 sea un momento crucial en la implementación de los planes de recuperación económica. Si los recursos asignados no están comprometidos para ese momento, es posible que los planes de recuperación no avancen tan rápido como se espera y se retrase la recuperación económica. Por ello, es importante que los gobiernos, las empresas y los ciudadanos trabajen juntos para asegurar que los recursos asignados se utilicen de manera efectiva para lograr los objetivos de los planes de recuperación.

## NOTAS

- 1 • Ortega, Andrés. "La Soberanía digital europea: la UE la tuvo, pero no la retuvo". Real Instituto Elcano. 2021. URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/blog/soberania-digital-europea-la-ue-la-tuvo-pero-no-la-retuvo/>.
- 2 • Jorge Ricart, Raquel. "La gobernanza de datos: marco de competición entre China y la Unión Europea". Real Instituto Elcano. 2021. URL: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/la-gobernanza-de-datos-marco-de-competicion-entre-china-y-la-union-europea/>
- 3 • O'Grady, Michael. "European tech spend Will cool in 2023 -Here's why". Forrester. 2022. URL: <https://www.forrester.com/blogs/european-tech-spend-will-cool-in-2023-%E2%94%80-heres-why/>
- 4 • Ringhof, Julian; Torreblanca, José Ignacio. "The geopolitics of technology: how the Eucan become a global player". European Council On Foreign Relations. 2022. URL: <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-technology-how-the-eu-can-become-a-global-player/>
- 5 • Smit, Sven; Tyreman, Magnus; Mischke, Jan; Ernst, Philipp; Hazan, Eric; Novak, Jurica; Hieronimus, Solveigh and Dagorret, Guillaume. "Securing Europe's Competitiveness: Addressing it technology gap". McKinsey Global Institute. 2022. URL: <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/securing-europes-competitiveness-addressing-its-technology-gap>
- 6 • Speech by Commissioner Thierry Breton at Hannover Messe Digital Days. 2020. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_20\\_1362](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_20_1362)
- 7 • Informe del Tribunal de Cuentas Europeo. 2020. "La respuesta de la UE a la estrategia de inversión impulsada por el Estado de China". Tribunal de Cuentas Europeo. URL: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=54733> Pág. 20-25
- 8 • Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 2020. "Strategic foresight report strategic foresight – Charting the course towards a more resilient Europe". Comisión Europea. 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601279942481&uri=CELEX%3A52020DC0493> Pág. 18 a 20.
- 9 • Jorge Ricart, Raquel. "Hacia una nueva línea de acción exterior tecnológica en España y Europa". Real Instituto Elcano. 2021. URL: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/hacia-una-nueva-linea-de-accion-exterior-tecnologica-en-espana-y-europa/>
- 10 • Ortega, A. (2020): "La perspectiva desde España: la apuesta de la UE por la soberanía digital", C. Hobbs y J.I. Torreblanca,(021) Soberanía Digital de Europa, Madrid, Editorial Catarata, pág. 64 a 79.

## EL SUR GLOBAL, AMÉRICA LATINA Y EL FUTURO DE EUROPA

### HÉCTOR CASANUEVA

*Profesor-Investigador del IELAT, Universidad de Alcalá*

*Vicepresidente del Foro Académico Permanente ALC-UE*

*Miembro del Comité de Planificación de The Millennium Project*

*Global Futures Studies & Research*

*Embajador de Chile en Ginebra (2014-2018) y Montevideo (2000-2005)*

#### RESUMEN

Las relaciones estratégico-políticas, económicas y de cooperación de la Unión Europea con los países del Sur Global deben ser diferenciadas dada su heterogeneidad. Hasta el momento, se basan en el comercio, la inversión, la cooperación y la ayuda al desarrollo. La UE es el principal aportante de ayuda al desarrollo, y el primer socio comercial del Sur Global como un todo (si bien en el caso de América Latina y el Caribe ocupa el tercer lugar después de China y EEUU). La UE es el primer contribuyente para América Latina en Ayuda Oficial al Desarrollo y el primer inversionista, por lo que la estabilidad de ALC es de su mayor interés. La III Cumbre CELAC-UE adquiere una importancia estratégica para ambas regiones, afectadas por los mismos desafíos globales y las amenazas existenciales. La estrategia de alianzas globales de la UE para asegurar su futuro, necesita de aquellas regiones y grupos de países con los que le resulte natural o posible compartir intereses y articular visiones sobre la nueva globalización. Muchos de ellos están en el Sur Global.

**Palabras clave:**

#### ABSTRACT

The strategic relations -political, economic and cooperation- of the European Union with the countries of the Global South must be differentiated given their heterogeneity. So far, they are based on trade, investment and cooperation. The EU is the main contributor of development aid, and the first trading partner of the Global South as a whole (although in the case of Latin America and the Caribbean it ranks third after China and the US). The EU is the first contributor to Latin America in Official Development Assistance and the first investor, so the stability of LAC is of its greatest interest. The III CELAC-EU Summit acquires strategic importance for both regions, affected by the same global challenges and existential threats. The EU's strategy of global alliances to ensure its future requires those regions and groups of countries with which it is natural or possible to share interests and articulate visions of the new globalization. Many of them are in the Global South

**Keywords:**

### “EL FUTURO YA NO ES LO QUE ERA”<sup>(1)</sup>

Complejidad, incertidumbre, disrupción, apertura, aceleración del cambio, reducción del tamaño del mundo, multiplicidad de actores, pérdida de poder del estado, realineamientos geopolíticos y estratégicos, amenazas estratégicas y existenciales, temor al pasado y al futuro y una nueva globalización. A este largo listado podemos seguir agregando más elementos que caracterizan las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI, y en particular los primeros años de la tercera en curso.

Es el contexto en el que debemos situar la pregunta por el futuro de Europa, y por cierto de toda la humanidad. Y desde luego, focalizar así la pregunta sobre las relaciones de la UE con el llamado Sur Global, y dentro de este amplio y heterogéneo concepto geopolítico, las relaciones con América Latina y el Caribe, países y regiones afectadas por este mismo escenario global, aunque de distintas maneras, profundidad y capacidad de gestión que la UE.

Las respuestas dependen, primero, de un adecuado análisis de las mega y micro tendencias internas y globales; segundo, de poner en el centro del diseño de las políticas públicas la prospectiva estratégica; tercero, de la creación de escenarios orientativos de futuros posibles y deseables; cuarto, de situar las decisiones del presente en una lógica de gobernanza anticipatoria; y quinto, de una alianza multiactores públicos y privados en los ámbitos internos y globales.

### EL SUR GLOBAL, ALGUNAS PRECISIONES

El término Sur Global se atribuye, en su sentido político, al académico y pacifista norteamericano Carl Preston Oglesby<sup>(2)</sup>, pero ha sido desarrollado largamente por diferentes académicos de todo el mundo y no necesariamente coincidentes en su definición y alcances<sup>(3)</sup>. *Comprendería a los países del llamado Tercer Mundo y en vías de desarrollo, principalmente de África, Asia y América Latina, todos ellos sujetos en el pasado de políticas colonialistas de los países de Europa y de penetración o injerencia por parte de Estados Unidos.* Algunos lo extienden también a las poblaciones pobres y marginadas de los países del Norte Global desarrollado. Si bien el término apela a una distinción geográfica entre países ricos (Norte) y pobres (Sur), en la lógica dicotómica de las relaciones Norte-Sur del siglo pasado, cabe señalar que esta diferenciación puramente geográfica no se corresponde con la ubicación de algunos de esos países en el mapamundi -por ejemplo, la India- como tampoco ocurre con algunos países del Norte Global -por ejemplo, Australia y Nueva Zelanda- que geográficamente están en el Sur del mundo. Está claro que la denominación trasciende estos límites y se trata más bien de una categorización de connotación geopolítica, como lo son las denominaciones o apelaciones a términos como “centro-periferia”, “teoría de la dependencia” o incluso de “no-alineados” (grupo de los 77 más China, que aún se mantiene como tal en el sistema de la ONU).

Pero, además, la diversidad y heterogeneidad del grupo de países considerados del Sur Global es un hecho, y por lo tanto las relaciones estratégicas -políticas, económicas y de cooperación- que se pueden establecer por parte de la Unión Europea, son y deben

ser, cada vez más, necesariamente, diferenciadas. No sólo entre regiones -Asia, África, América Latina y el Caribe- con historia, cultura, realidades y desafíos distintos y hasta disímiles- sino dentro de las propias regiones. En Asia no es lo mismo India que China, o Vietnam que Singapur, o Corea del Sur que Corea del Norte o Malasia. En África no es lo mismo el norte, centro y Sur, o Nigeria que Kenia o Sudáfrica. Y lo mismo ocurre con los países de América Latina y el Caribe, tanto en tamaño, nivel de desarrollo y consolidación institucional.

Más recientemente, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), han roto con esta categorización, si atendemos a las diferencias que presentan entre ellos en cuanto al PIB, desarrollo tecnológico, posición geográfica, intereses geopolíticos, riesgos y amenazas. Lo que une principalmente a estos países, es, por una parte, su demografía (todos con una gran población), su carácter de emergentes en cuanto a desarrollo económico, y su interés por constituirse en actores globales de equilibrio frente a Estados Unidos, e incluso frente a la Unión Europea.

Es importante hacer estas precisiones, ya que la generalización en los análisis resulta finalmente en diagnósticos errados y consecuentemente en políticas inconducentes y sorpresas estratégicas. A los efectos de este artículo, entenderemos por Sur Global a los países menos adelantados clasificados así por la ONU<sup>(4)</sup>, y en vías de desarrollo, emergentes o economías en transición de África, Asia y América Latina y el Caribe.

## LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL

La Unión Europea (UE) es un importante actor global, que, desde los inicios del proceso de integración en el marco del Tratado de Roma, fue ganando progresivamente presencia e influencia como tal en el contexto internacional, especialmente en sus relaciones con el denominado Sur Global, pero también en todo el sistema multilateral. En la misma medida que la integración fue avanzando hacia una mayor institucionalización en sucesivos acuerdos -aunque también con algunas crisis, siempre resueltas finalmente "a la manera comunitaria"- se constituyó como unión económica y monetaria, hasta llegar al Tratado de Lisboa, que es lo más cercano hasta ahora, en su configuración, a un sujeto de derecho internacional, diferente de los estados miembros, adquiriendo personalidad jurídica internacional propia<sup>(5)</sup>. Resta saber si las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y la demanda por avanzar en la reforma de los Tratados para dar cabida a un curso de progresivo federalismo, serán tomadas en cuenta y conducir hacia una arquitectura de mayor profundidad, que en opinión del movimiento federalista daría mayor cohesión a la Unión en la diversidad, y mayor capacidad para sostener y gestionar su autonomía estratégica en el contexto del reperfilamiento de las influencias y del poder global.

La UE explica el 21% del PIB Mundial con un 7% de la población (EEUU es el 24%, con un 5% de la población mundial, y China ha crecido ya hasta el 14% con el 19% de la población mundial). *La UE es globalmente la primera potencia en el comercio internacional de bienes, el primer importador mundial de alimentos, la primera fuente de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) -casi el 50% del total mundial-*, ocho de los países miembros están situados entre los 20 más competitivos del mundo<sup>(6)</sup>, siendo Dinamarca el que ocupa el

primer lugar del Ranking, y siete se sitúan entre los 20 primeros en competitividad digital<sup>(7)</sup>, y cuatro de los países miembros están en el top ten en el registro de patentes 2022 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)<sup>(8)</sup>.

Estas cifras son una foto del momento, que sustentan una relevante posición global, que sin embargo debe ser proyectada al futuro teniendo en cuenta que los demás actores, como China y Estados Unidos, y emergentes como algunos de los BRICS, también se mueven hacia el mismo objetivo.

Ejemplo concreto de las dificultades de la UE para ejercer su rol como actor internacional, es su posición en el Sistema Multilateral de Comercio (SMC), encabezado por la Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que la Comisión Europea actúa como miembro pleno y representa a los estados miembros a todos los efectos. Esto no es irrelevante, puesto que en los procesos negociadores que se dan en el seno de la OMC, se produce una interesante interlocución y en muchos casos coincidencias de la UE con los países miembros del que denominamos Sur Global, además de un cierto rol mediador que ejerce entre los "key players" -a los que pertenece- en cuestiones de alcance mayor.

No obstante, la UE no ha tenido la sintonía esperada con los países del Sur Global en la cuestión central de la crisis de la OMC -no solo de su atraso en ajustar el sistema de reglas del comercio a las realidades de la economía, la productividad, los pendientes de Doha y el desborde digital del siglo XXI- sino en cuanto a los principios fundacionales del sistema OMC, que le dan su poder equilibrante entre 163 economías tan disímiles, que fueron amenazados y puestos en pausa por los Estados Unidos bajo la administración Trump, postura aún no corregida por la administración Biden, y que tienen a la organización y a todo el sistema multilateral de comercio en una virtual parálisis. Me refiero a tres componentes esenciales del sistema, sin los cuales impera la ley de la selva que justamente se ha querido evitar desde la creación del GATT de 1947 y del Acuerdo de Marrakech de 1995 que dio origen a la OMC: 1, el principio de nación más favorecida. 2, el trato especial y diferenciado, que favorece a las economías menos adelantadas. Y 3, el sistema de solución de diferencias, que no funciona desde hace cuatro años al negarse EE. UU. al nombramiento de los miembros del órgano correspondiente.

No obstante, la UE no ha tenido la sintonía esperada con los países del Sur Global en la cuestión central de la crisis de la OMC

El principal obstáculo es China, convertida ahora en potencia mundial y que goza de un estatus especial dadas las condiciones de su ingreso a la OMC en 2001 después de años de negociaciones, que le reconocieron como "economía de mercado" sin serlo efectivamente. *Fue una concesión de EEUU, la UE y demás países con la idea de que China llegaría a serlo en el mediano plazo gracias a su integración en el sistema.* Lo que no ha ocurrido, y sigue siendo una economía centralizada con intervención del estado, subvenciona sectores productivos y exportadores, desarrolla políticas industriales y tecnológicas desde el estado, todo ello distorsiona el comercio mundial y le permite competir en mejores condiciones en los mercados.

*La respuesta de la UE a esta crisis se ha dado fuera del sistema, mediante una negociación directa con China. Lo que significa una renuncia a mantener el sistema mismo,* dejando que

continúe la parálisis, que en definitiva perjudica precisamente a los países menos adelantados y de economías en transición o emergentes, incapaces de competir con China.

Este es un ejemplo concreto de la diversidad y complejidad con que se encuentra la UE en sus relaciones con los países del Sur, y es una de las correcciones que necesariamente debe hacer en sus relaciones con el Sur Global: generar la masa crítica en el sistema que permita volver a un comercio mundial basado en reglas.

Mirar sólo las soluciones de coyuntura para sostener posiciones no favorece un futuro de estabilidad para la UE ni para el mundo. Hasta el momento, por ejemplo, en lo que respecta a la relación con América Latina, sólo ha prevalecido la retórica pro OMC en las declaraciones oficiales de las Cumbres políticas, pero no se ha traducido en posiciones comunes concretas y un activismo con resultados para la reforma y fortalecimiento del sistema.

En el terreno político global, la UE tiene desde mayo de 2011 asiento como tal en las Naciones Unidas. Si bien en este caso no sustituye ni representa a los estados miembros, que mantienen su soberana representación en la organización, la UE tiene ciertas facultades para actuar en su seno como miembro, y también en ciertas agencias y organismos del sistema de la ONU, lo que hace a través de la Comisión Europea, y también participa en misiones de paz, sean civiles o militares (en este caso de países miembros) en el marco de la ONU o algunas incluso directamente.

Si bien los estados miembros conservan su autonomía decisional en el ámbito internacional, y no siempre coinciden en sus estrategias o alianzas con lo que las instituciones de la propia UE deciden y canalizan a través de la Comisión, del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) -lo más parecido a un ministerio de Asuntos Exteriores- y el Parlamento Europeo, hasta el momento no se aprecian al interior de la UE grandes diferencias sobre su posición global, sino más bien grandes convergencias en lo fundamental, por ejemplo, en la cooperación internacional al desarrollo y, últimamente, con respecto a la acción global de la UE en la pandemia o a la guerra de Rusia. Pero con mucho ruido y problemas concretos a la hora de implementar medidas como, por ejemplo, en el tratamiento de las migraciones o la atención a crisis humanitarias en sus fronteras.

## RELACIONES CON EL SUR GLOBAL

Las relaciones entre la UE y el Sur Global son diversas, multidimensionales, y varían de acuerdo con el país y la región. Hasta el momento, se basan en el comercio, la inversión, la cooperación y la ayuda al desarrollo. La UE es el principal aportante de ayuda al desarrollo, y es el primer socio comercial del Sur Global tomado como un todo (si bien en el caso de América Latina y el Caribe ocupa el tercer lugar después de China y EEUU), apoyada en una serie de acuerdos comerciales y de asociación con regiones y países, que además del objetivo de fomentar el comercio y la inversión, establecen reglas y normas comunes.

Las inversiones de la UE son de naturaleza generalmente productiva, sea en el sector de bienes como de servicios -prácticamente no incursiona en el campo de las inversiones especulativas o crediticias, lo que las diferencia de otros casos- y se han centrado en

sectores, como la minería, energía, la infraestructura, la agricultura y la educación. *Los programas de cooperación y ayuda al desarrollo se orientan principalmente hacia el fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil, la lucha contra la pobreza, la creación de capacidades institucionales, la sostenibilidad del desarrollo, la igualdad de género y el desarrollo tecnológico.*

La desigualdad económica y social y el atraso tecnológico es una de las características de los países menos adelantados del Sur Global. A pesar de las inversiones y la ayuda al desarrollo de décadas, muchas siguen teniendo importantes grupos poblacionales en la pobreza, con muy limitado acceso a servicios básicos como la educación, la atención médica y la vivienda. Son factores que contribuyen a la inestabilidad política y el conflicto.

También, en cuanto al comercio internacional, los países del Sur Global se enfrentan a obstáculos y políticas proteccionistas para exportar sus productos y competir en igualdad de condiciones con los países desarrollados. Es justamente una de las razones para fortalecer a la OMC y todo el sistema multilateral de comercio, que la UE debería privilegiar de cara al futuro del crecimiento y del desarrollo global.

Las migraciones son también uno de los componentes críticos de esta relación. Ha habido un aumento significativo en el número de migrantes que intentan entrar en Europa desde países del Sur Global. Refugiados que huyen de conflictos armados, persecuciones políticas y de desastres naturales, así como falta de oportunidades en sus países de origen. Las políticas de la UE consensuadas entre los 27 se focalizan en atender las situaciones humanitarias, la protección de los derechos humanos y su integración. Estas políticas son fuertemente criticadas por las ONGs que las consideran insuficientes y mal implementadas.

Estas políticas son fuertemente criticadas por las ONGs que las consideran insuficientes y mal implementadas.

El cambio climático es un factor de primer orden en la problemática que enfrentan los países del Sur Global, que son especialmente vulnerables a sus efectos. La sequía y desertificación, las inundaciones, el aumento del nivel del mar, son algunos de ellos, unidos a la polución y la emisión de gases de efecto invernadero, que finalmente afectan a todo el planeta. *Los limitados compromisos asumidos por los países desarrollados -la UE por cierto- en los acuerdos de París y Glasgow, no son suficientes para combatir el cambio climático,* y si bien la UE ha tomado decisiones importantes para la descarbonización y la transición ecológica, los países del Sur Global tienen dificultades para asumir estos mismos compromisos debido a la falta de recursos y de tecnología.

En este ámbito, la cooperación de la UE debe ser más incisiva tanto en su acción directa, como en influir en los grandes países emisores de contaminantes para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos COP de cambio climático<sup>(9)</sup>.

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, UNA OPORTUNIDAD

El firme y activo compromiso del gobierno español con señalar de manera concreta a América Latina y el Caribe como una de las prioridades de su presidencia europea,

tiene como eje la recuperación del diálogo político de alto nivel entre ambas regiones. La III Cumbre CELAC-UE, que ha contado con una persistente acción diplomática del Vicepresidente de la Comisión y cabeza del SEAE, Josep Borrell, es una buena noticia ya por el solo hecho de realizarla.

Se retoma así un exitoso proceso de diplomacia de cumbres, único y original en el mundo, entre dos regiones, que ha tenido importantes resultados en términos de cooperación avanzada y de relaciones comerciales, que se desarrolló desde la Cumbre de Río de 1999 hasta la Cumbre de Bruselas de 2015.

Esta Cumbre sería la IX desde que se acordara en 1999 en Río de Janeiro constituir una "Asociación Estratégica ALC-UE", y sería la III CELAC-UE, denominación adoptada a partir de la Cumbre de Santiago de Chile en 2013, cuando por primera vez ALC se presentó bajo un paraguas común, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

*El objetivo de las cumbres birregionales, que se realizaron sistemáticamente cada dos o tres años, entre 1999 y 2015, fue construir desde el máximo nivel de decisión una asociación basada en tres pilares: diálogo político, comercio y cooperación al desarrollo.* En cada una de las ocho cumbres realizadas, junto con revisar los avances, se adoptaron decisiones relevantes para ir consolidando estas relaciones.

De los tres pilares, la cooperación ha sido el más dinámico, la UE es el primer contribuyente para ALC en Ayuda Oficial al Desarrollo, es el primer inversionista, con 800.000 millones de euros, la mayor parte en los países del MERCOSUR. Este nivel de inversiones significa para la UE un alto grado de exposición, de manera que la estabilidad y el desarrollo de ALC es de su mayor interés. La inversión latinoamericana en la UE llega ya a los 205.000 millones de euros.

En el comercio, la UE es el tercer socio para ALC -luego de haber sido desplazada del primer lugar por China-, posición que mejoraría considerablemente si se pone en marcha el acuerdo con el MERCOSUR, pues sumado a los otros acuerdos con la región, más la modernización de la asociación con Chile y México, se crearía una potente zona de libre comercio UE-ALC.

En el ámbito internacional y de la gobernanza global, ambas regiones suman un tercio de los miembros de la ONU, cuenta con siete de los miembros del G-20, y reúnen el 30% del PIB mundial.

Pero al faltar el impulso político, no se logran las sinergias que se requieren hoy para fortalecer mutuamente sus procesos de desarrollo y enfrentar en conjunto los desafíos globales.

Se ha debilitado la CELAC, ha perdido claridad prospectiva sobre el futuro, tanto para la superación de los efectos de la pandemia -que la CEPAL y otros organismos fijan entre cinco y diez años-, como en cuanto a su posición geopolítica y geoeconómica en la nueva globalización. Los diferentes enfoques sobre modelos de desarrollo han impedido generar una estrategia común de inserción internacional.

Ello afecta la relación con la UE y ha impedido que se profundice un entendimiento estratégico, indispensable en el actual escenario global.

Por otra parte, desde la UE tampoco ha habido en los últimos años suficiente espacio político para avanzar con ALC, más allá de los programas de cooperación y el funcionamiento vegetativo de los acuerdos comerciales. Tiene muchos frentes abiertos hacia el futuro, como ya se ha señalado en páginas anteriores, con situaciones que tensionan a las instituciones europeas, que además al no encontrar del lado latinoamericano claridad y voluntad política, tampoco es posible aportar más proactividad.

Asimismo, *un factor a tener en cuenta, que está incidiendo negativamente en la intención de retomar las relaciones políticas entre UE-ALC, es la progresiva divergencia que se va produciendo entre ambas regiones en la naturaleza de los gobiernos y de las fuerzas políticas que van prevaleciendo a uno y otro lado.* Mientras el ciclo electoral en América Latina va conduciendo mayoritariamente hacia gobiernos de izquierda -aunque con matices entre ellos-, especialmente en los países de mayor peso económico y político, en la Unión Europea sucede lo contrario y se observa una tendencia a la derechización que ya se ha manifestado en casos emblemáticos, y será puesta a prueba en el ciclo político que se inicia.

Aun así, en gran medida por los esfuerzos del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, acompañado sobre todo por Alemania y España, la Comisión y el Parlamento han sido persistentes en sus intentos por recuperar el diálogo político, organizando reuniones de parlamentarios de la Asamblea EUROLAT, de ministros de exteriores y líderes de los organismos de integración de ALC, empresarios y académicos, para mantener los objetivos del Plan de Acción CELAC-UE.

Para que la III CELAC-UE sea convocante, atractiva y obtenga resultados de largo plazo, hay que revisar y actualizar la relación. Más de lo mismo es retroceder. El futuro ya no es lo que era.

Han transcurrido 8 años desde esta última Cumbre, casi una década en la que el mundo ha entrado en un curso de aceleradas transformaciones, amenazas y oportunidades, en una macro transición ya descrita. Pero, además, hay que considerar que, en los 24 años transcurridos *desde la Cumbre de Río, se han producido hechos irreversibles que han transformado al mundo e impactado necesariamente en las relaciones internacionales, en la globalización y en la cooperación al desarrollo.* Basta señalar que Internet comenzó su desarrollo y expansión a partir del año 2000. Que además en este lapso se produjo la decodificación del genoma humano con sus consecuencias ilimitadas. El cambio climático ha pasado a ser la amenaza existencial número uno para la humanidad. Y la emergencia de China como actor global que entra en competencia con EEUU y la UE por la hegemonía tecnológica del siglo XXI es un hecho que tiene a América Latina como un escenario crítico.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es una oportunidad histórica que se hace ahora, o se pierde la oportunidad

La III Cumbre CELAC-UE adquiere por lo tanto en este contexto una importancia estratégica para ambas regiones, afectadas por los mismos desafíos globales y las amenazas existenciales.

Se deben, por lo tanto, reformatear los tres pilares: el diálogo político es clave en momentos en los que la propia seguridad europea y global se han puesto a prueba por



la guerra de Rusia. En este sentido, se debe poner atención al hecho de una cierta “desconexión de valores políticos” entre las dos regiones. Mucho tiempo se ha dado por supuesta una comunidad de valores que ahora está puesta a prueba debido a la crisis de Ucrania y la emergencia de China en su disputa con Estados Unidos y la UE. La reticencia de países como Argentina, Brasil, México, los más grandes de la región, a alinearse naturalmente con la UE en esta crisis y en las relaciones con China y otros actores relevantes, es una prueba de que se necesita por ambas partes, pero especialmente por Europa, una lectura más fina de lo que significa la Asociación Estratégica con ALC de cara al futuro.

Hay que introducir prospectiva estratégica y gobernanza anticipatoria a la relación, para incidir conjuntamente en la construcción del futuro.

## PROSPECTIVA Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA, PARA CREAR Y GESTIONAR EL FUTURO

El enfoque estratégico y metodológico en que se basa la Prospectiva Estratégica para la toma de decisiones no ha sido lo habitual en el mundo, a juzgar por la aparición de “cisnes negros” o “elefantes grises”<sup>(10)</sup>, como por ejemplo la pandemia del Covid 19, el ataque a las Torres Gemelas o la invasión de Rusia a Ucrania.

Igualmente han impactado en el escenario global del siglo XXI las consecuencias no debidamente calibradas y anticipadas del ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio, que, en pocos años, emerge como potencia comercial global disputando los mercados tradicionales de la UE y de Estados Unidos, como Latinoamérica y África. De hecho, hace 20 años la UE era el primer socio comercial de América Latina, y ha sido desplazada por China al tercer lugar.

La favorable posición de China en el sistema multilateral de comercio le ha permitido un crecimiento económico que la sitúa actualmente, en cuanto a GDP, acercándose a los Estados Unidos y a Europa, habiendo aprovechado debidamente este crecimiento para su salto tecnológico, que dadas las transformaciones de la economía y del comercio del siglo XXI por el nuevo entorno digital, le permite ser actualmente competidora de Estados Unidos y de la UE por la hegemonía tecnológica mundial.

*En este sentido, la estrategia de alianzas globales de la UE para sostener y acrecentar su posición en todos los campos, y asegurar su futuro, necesita de aquellas regiones y grupos de países con los que le resulte natural o posible compartir intereses y articular visiones sobre la nueva globalización. Muchos de ellos están en el Sur Global.*

Ahora, con la amenaza de Rusia desafiando el orden y seguridad establecidos después del derrumbe de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín, no sólo en Europa, sino en el mundo, con China y Brasil como actores globales, la India que emerge para ejercer un rol de equilibrio en el Asia, que a su vez puede convertirse en un factor de riesgo regional, la UE necesita acrecentar su capacidad de influencia política a riesgo de que su autonomía estratégica sea solamente un reforzamiento de puertas adentro

para enfrentar los retos internos de su doble transición. Posición que no es viable dada la nueva configuración global en desarrollo, que trae aparejados riesgos y desafíos globales que permean cualquier fortaleza.

El Informe del Consejo Europeo Forward Look 2023<sup>(11)</sup>, publicado el 9 de enero de 2023 por el servicio ESPAS (European Strategic and Political Analysis Service) concluye que las tendencias mundiales de largo plazo, como la fragmentación global, la polarización de la sociedad, modelos económicos en evolución y apremiantes desafíos ambientales se han acelerado, especialmente a raíz de la invasión rusa a Ucrania. Según el Consejo, la UE asiste al comienzo de una nueva era, con desafíos y oportunidades, “que pueden exigir una profunda reevaluación del modelo europeo”. En especial, señala que los siete desafíos ya visualizados en 2022: 1) fragmentación global, 2) polarización, 3) digitalización, 4) retos ambientales, 5) competencia entre diferentes modelos económicos (claramente una alusión a China), 6) desequilibrios demográficos, y 7) cambios políticos, generan cuatro consecuencias para 2023 y en adelante: 1) escasez de alimentos, materiales y energía. 2) presiones sociales. 3) la militarización de las interdependencias. 4) la necesidad de preservar la influencia internacional de la UE. Habrá por ello al interior de la Unión tensiones entre austeridad y cohesión, y entre valores e intereses, para responder a la guerra de Rusia contra Ucrania, las presiones migratorias, la transformación energética, la economía, y la posición de la UE en el mundo.

El final del ciclo político de la UE se combinará con estos factores, pondrán una fuerte presión y en tensión la capacidad de liderazgo político en los países miembros y en el nivel comunitario. Por ello, el Consejo llama a “conciliar la perspectiva a más largo plazo con los objetivos a corto plazo, y no perder de vista el primero por el segundo”. Y en este sentido, las decisiones deben tener en cuenta tanto el contexto europeo con sus objetivos de largo plazo, como el escenario global.

Lo que fluye de lo que plantea el Consejo, en línea con los informes y resultados de las conferencias de ESPAS de 2021 y 2022<sup>(12)</sup>, es el carácter sistémico de los desafíos y de sus consecuencias, y en este sentido, debemos entender que “la necesidad de preservar la influencia internacional de la UE” es un componente esencial para enfrentar los demás retos y consecuencias.

Ello debe colocar en el punto de mira la autonomía estratégica abierta, así como afinar la Brújula Estratégica<sup>(13)</sup>, en lo que respecta a su relación con el mundo y deberíamos entender que, si bien está estructurada para la seguridad y defensa, y en ese terreno las prioridades que se señalan en cuanto a amenazas, autonomía y generación de capacidades, aseguramiento de espacios estratégicos, como el mar, el espacio ultraterrestre, el ciberespacio y los componentes híbridos de las guerras actuales, necesariamente deben articularse con las prioridades de una autonomía estratégica abierta, ya que las amenazas a la seguridad pueden ser también de orden comercial, tecnológico y productivo. Por ejemplo, ¿dónde colocar a América Latina en el orden de prioridades de la brújula estratégica? No aparece. Sólo aparece la Unión Africana y la ASEAN. ¿Significa esto que según la UE a estos efectos América Latina es “irrelevante”<sup>(14)</sup>? Tal vez lo sea en términos de amenaza actual a la seguridad de Europa, pero desde luego no lo es en clave prospectiva, si consideramos, por ejemplo, que la doble transición ecológica y digital de la UE genera una demanda creciente de productos naturales, minería, el litio (objeto

de competencia con EEUU y China), las tierras raras, el cobre, el hidrógeno verde, etc. con grandes reservas y capacidad productiva precisamente en América Latina, y la incidencia de la región en la transición ecológica global para cumplir los objetivos de París. En este sentido, la capacidad autónoma de la UE de producir sus componentes para la energía verde, los componentes de los dispositivos electrónicos, sean de uso privado o militar, depende de asegurar el suministro de los insumos, como de hecho hace China desde hace por lo menos una década en la región y también en África.

*En este contexto, el presidente del gobierno español Pedro Sánchez ha puesto como primera prioridad de la presidencia española del Consejo de la UE el segundo semestre de 2023 la “autonomía estratégica abierta”, y encargado de ello a la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia<sup>(15)</sup>. Una propuesta concreta a este respecto, será presentada y abordada durante un Consejo informal a celebrarse en Granada en el mes de octubre de 2023. Se trata de impulsar una investigación intergubernamental con 25 estados miembros, 50 ministerios, con la Red de Prospectiva de la Vicepresidencia de la Comisión para las Relaciones Interinstitucionales y Prospectiva. Será un ejercicio “multidisciplinar, empírico y prospectivo”, que analizará las principales vulnerabilidades estratégicas de la UE en cuatro áreas: energía, alimentación, salud, y tecnologías digitales, cómo enfrentarlas y su posible impacto en la ciudadanía y en las empresas.*

Es de suponer que, en este ejercicio, participarán tanto el programa conjunto de prospectiva Horizon Scanning<sup>(16)</sup> que llevan a cabo ESPAS (European Strategic and Political Analysis Service), el JRC (Joint Research Centre) de la Comisión Europea y el Servicio de Investigaciones del Parlamento Europeo, así como la capacidad instalada del propio ESPAS que elabora informes prospectivos sobre tendencias globales, riesgos y amenazas, y realiza las conferencias anuales de análisis político sobre la situación de la UE y del mundo.

*Un punto de convergencia a trabajar entre la UE, América latina y el Sur Global: “Nuestra Agenda Común” y la “Cumbre del Futuro” de las Naciones Unidas.*

Un punto de mira convergente de ambas regiones puesto en el futuro, como plantea el Secretario General de las Naciones Unidas en su propuesta “Nuestra Agenda Común”, aprobada por la 76ª Asamblea General, y una concertación de la UE con los países de América latina y el Caribe y del Sur Global para incidir en la próxima Cumbre del Futuro 2024 convocada por la ONU, resulta ser una oportunidad, “la última oportunidad” como señala el propio Secretario General, para un pacto global por el futuro, en el que cada país y región se comprometa desde su propia realidad, generando un nuevo escenario de cooperación más allá de la Agenda 2030 en sus 17 objetivos de desarrollo sostenible.

## NOTAS

- 1 • Esta afirmación del poeta y escritor francés Paul Valéry, hecha en 1937 en un discurso ante la Academia Francesa por la incertidumbre generada por el cambio de época, es aplicable sin duda a propósito de la macro transición del siglo XX al XXI y un futuro completamente abierto e incierto. (NDA)
- 2 • [https://es.wikidat.com/info/Sur\\_Global](https://es.wikidat.com/info/Sur_Global)
- 3 • Ver en <https://web.archive.org/web/20160904205139/http://gssc.uni-koeln.de/node/451> un repertorio de textos breves y reseñas sobre este tema.
- 4 • 46 naciones de bajos ingresos que enfrentan graves impedimentos estructurales para el desarrollo sostenible. Son sumamente vulnerables a los trastornos económicos y medioambientales, y disponen de un escaso volumen de capital humano. (<https://www.ohchr.org/es/development/right-development-and-least-developed-countries>)
- 5 • Art. 47 del Tratado de Lisboa, vigente desde el 1 de diciembre de 2009.
- 6 • The 2022 IMD World Competitiveness Ranking (<https://imd.cld.bz/IMD-World-Competitiveness-Booklet2022/34/>)
- 7 • 2022 IMD World Digital Competitiveness Ranking (<https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness-ranking/>)
- 8 • OMPI [https://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2023/article\\_0002.html](https://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2023/article_0002.html)
- 9 • Ver al respecto Casanueva, Héctor “Prospectiva del Siglo XXI”, (ISBN 978-987-48606-2-0), FRIPP Editor, Buenos Aires 2022, págs. 52 y sgtes.
- 10 • En prospectiva estratégica conocemos como “cisnes negros” aquellos hechos inesperados, supuestamente impredecibles y de gran impacto, que, sin embargo, el análisis posterior revela que podían haberse previsto. El término se debe al investigador libanés Nassim Nicholas Taleb, desarrollado en su libro “El Cisne Negro” (ISBN-13. 978-8449326622). Otras denominaciones para hechos similares, aunque con matices, son “rinocerontes grises”, “elefantes negros” y “medusas negras”. Ver una explicación simplificada de estas denominaciones en el artículo on line de Viviana Forero en <https://www.sociedaddelainnovacion.es/cisnes-negros-innovacion/#>.
- 11 • [https://espas.eu/files/EU-Council-Forward-Look-Jan-2023-external\\_final.pdf](https://espas.eu/files/EU-Council-Forward-Look-Jan-2023-external_final.pdf)
- 12 • Un repertorio de informes de ESPAS pueden encontrarse en: <https://espas.eu/home.html>
- 13 • <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/strategic-compass/>
- 14 • Valoración escuchada por el autor de este artículo en reuniones privadas con actores de la UE.
- 15 • <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2023/060223-sanchez-autonomia-estrategica-abierta.aspx>
- 16 • <https://espas.eu/horizon.html>
- 17 • <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/>
- 18 • <https://www.un.org/es/common-agenda/summit-of-the-future>

## BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa, Francisco (Ed.) "El papel internacional de la Unión Europea", Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, Catarata, Madrid 2021.

Aldecoa, Francisco y García Cancela, Eduardo (Eds.) "La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha". Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, Catarata, Madrid 2021.

Aldecoa, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes (Eds.) "La Unión Europea necesitada de reforma". Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, Catarata, Madrid 2022

Baena Paz, Guillermina. "Desarrollo del Pensamiento anticipatorio". DGAPA/UNAM. Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano N°3. 2011.

Baena Paz, Guillermina. "Prospectiva Estratégica, gobernar en tiempos de incertidumbre", en Notas. El valor de lo público" IAPEM, N°1, 2011.

Bitar, Sergio; Mattar, Jorge; Medina, Javier. "El gran giro de América latina, hacia una región democrática, próspera y sostenible". E-book. Biblioteca digital Universidad del Valle. 2021. [https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20249/el\\_gran\\_giro\\_de\\_america\\_latina\\_ebook.pdf?sequence=3](https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20249/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf?sequence=3)

Casanueva, Héctor; Sabat, Rafael; Gutiérrez, Miguel; Aqueveque, María Pía; Zugasti, Ibon. "Prospectiva del Siglo XXI", Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva y FRIPP Editor, Buenos Aires, 2022.

Casanueva, Héctor (Coord.) "Unión Europea y América latina, una asociación estratégica para los desafíos globales", Universidad de Alcalá, Marcial Pons, Madrid 2020.

European Commission. "2022 Strategic Foresight Report: Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context".

ESPAS, European Strategic Policy Analysis System. "2021 Informe de Prospectiva Estratégica". [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en)

Glenn, Jerome y Gordon, Ted. "State of the Future" y "State of The Future Index (SOFI)". Ediciones periódicas desde 1996. USA.

Godet, Michel. "De la anticipación a la acción. Manual de Prospectiva Estratégica". Ediciones Alfaomega. 1995.

Harari, Yuval Noah. "21 lecciones para el Siglo XXI". DEBATE, 2018

JRC, Joint Research Center, Unión Europea. "Shaping and securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond" 2021.

JRC, Joint Research Center, Unión Europea. "Towards a Green & Digital Future" <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/58c3af16-f692-11ec-b976-01aa75ed71a1>. 2022. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125994>

Medina, Javier y Ortégón, Edgar. "Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América latina y el Caribe". ONU/CEPAL/ILPES, Serie Manuales N°5.

Mojica, Francisco José. "Concepto y modelo de prospectiva estratégica territorial y tecnológica", Convenio Andrés Bello-Universidad Externado Colombia. 2005.

Ordóñez, María Dolores (Coord.) "Inteligencia Estratégica de Futuro", Universidad de Alcalá, Marcial Pons, Madrid 2023.



## NECROLÓGICA DE CARMELO ANGULO

### MANUEL GUEDÁN

*Un diplomático dedicado a la Cooperación al Desarrollo*

Conocí a Carmelo Angulo en los años 80, en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Él era entonces director general del Instituto de Cooperación Iberoamericana y yo director de Cooperación Internacional de Cruz Roja. Desde entonces, nos hemos ido viendo, en ocasiones trabajando juntos y afianzando nuestra amistad hasta su fallecimiento hace ahora un par de meses.

A lo largo de estos cuarenta años, siempre defendió causas progresistas y solidarias, tanto como embajador de España, en Bolivia, Colombia, Argentina y México, como representante de Naciones Unidas, en Nicaragua y Argentina.

Pero su compromiso político no fue sólo profesional. Se implicó, como voluntario y llegó a ser presidente del Comité Español de la UNICEF, director del Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos, presidente de Asociación de Amistad Hispanomexicana y, hasta su fallecimiento, presidente de la Sección Iberoamericana del Ateneo de Madrid. La Política Exterior española en aquellos años carecía de objetivos definidos y armonizados con los otros países europeos, y él fue uno de los principales diseñadores de la política de Cooperación al Desarrollo, una política que ha llegado a ser principal seña de identidad del conjunto de la Política Exterior de nuestro país. Cuando Carmelo Angulo empezó a trabajar como diplomático no pudo sospechar que, cuarenta años después, su Ministerio se denominara Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Pero el Palacio de Santa Cruz no acogió siempre bien sus puntos de vista y Carmelo, cuando en la política española aparecían nubarrones, emigraba hacia tierras más cálidas y secas –al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD- donde le permitían seguir ejerciendo su profesión y, al mismo tiempo, ejercerla de acuerdo con sus ideas progresistas.

Pensando estos días que siguieron a su muerte, quién fue Carmelo Angulo, aparecían siempre los tres rasgos que lo caracterizaron: una entrañable y entusiasta persona, un excelente diplomático y un hombre de sólidas y coherentes convicciones democráticas y de izquierdas.

Te recordaremos siempre porque fuiste un permanente ejemplo.

*Manuel Guedán, fundador del MPDL y miembro de su Junta Directiva hasta 2001*



### DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN

Movimiento por la Paz -MPDL-

Enero, Febrero y Marzo 2023

#### NACIONAL

### ACTO “UCRANIA: LA PAZ ES LA ÚNICA SOLUCIÓN”

Diversas entidades sociales y sindicatos organizaron un acto titulado “Ucrania: la paz es la única solución”, el viernes 24 de febrero en el Círculo de Bellas Artes de Madrid. Hubo una gran asistencia de público, tanto presencial como online en YouTube.

Ese día se cumplía un año del comienzo de la invasión de Rusia a Ucrania, invasión ilegal y contraria al Derecho Internacional. Un año de guerra que ha significado más de siete millones de personas refugiadas, casi siete millones de desplazadas internas, destrucción masiva de infraestructuras, desabastecimiento, violaciones de Derechos



Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, aniquilación del presente y del futuro para millones de personas.

Se trata de una convocatoria a la ciudadanía, a las entidades sociales y a los medios de comunicación al acto ‘Ucrania: la paz es la única solución’ para pedir la paz y la palabra.

Como expresamos en la Declaración conjunta ‘Ucrania: la paz es la única solución’, cuyo texto puede consultarse en la web del Movimiento por la Paz-MPDL, la invasión ha supuesto una de las mayores crisis humanitarias en Europa desde las guerras yugoslavas y la mayor crisis de desplazamiento actual en el mundo, además de la profundización de las crisis energética, alimentaria y de desigualdad a nivel global.

El video del acto puede encontrarse en el canal de YouTube del Movimiento por la Paz.

### LA GUERRA DE UCRANIA UN AÑO DESPUÉS. WEBINAR

El lunes 27 de febrero, en el aniversario del comienzo de la invasión de Rusia a Ucrania, hablamos online sobre ‘La guerra de Ucrania, un año después’ con autores y autoras del número 147 de la revista Tiempo de Paz sobre ‘La guerra de Ucrania’.



Contamos con las intervenciones de:

- Francisca Sauquillo, Presidenta de Honor del Movimiento por la Paz -MPDL-
- Carlos Fernández Liesa, Director de la revista Tiempo de Paz.
- Enrique Gomáriz, Coordinador del número 'La guerra de Ucrania'
- José Antonio de Yturriaga Barberán, Embajador de España
- Montse Huguet, Universidad Carlos III de Madrid
- Manuel Rodríguez Maciá, Universidad de Alicante
- Elena Diaz Galán, Universidad Rey Juan Carlos
- José Ángel Ruiz Jiménez, Instituto de la Paz y los Conflictos y Universidad de Granada
- Félix Vacas Fernández, Universidad Carlos III de Madrid

El webinar completo puede encontrarse en el canal de YouTube del Movimiento por la Paz.

## CAMPAÑA "MUJER HOY: NOSOTRAS CONTAMOS"

Con motivo del mes internacional de las mujeres en torno al 8M, desde las áreas de Mujer y de Sensibilización del Movimiento por la Paz -MPDL- lanzamos una nueva campaña dirigida a confrontar los discursos que tanto ruido hacen en un afán por minimizar la existencia y las consecuencias de la violencia de género. Y lo hacemos reconociendo la voz protagonista de supervivientes participantes de nuestros programas de atención a la mujer víctima de violencia de género; convencidas de que estas vivencias deben ser narradas a partir de sus denuncias y de la llamada a la implicación en la defensa de sus derechos y el fin de estas injusticias.

Con esta intención, nos hemos reunido alrededor del fuego para preguntarnos por las violencias que reconocemos haber sufrido por el hecho de ser mujeres. Como mujeres



hijas de una sociedad machista todas. Algunas, además, como mujeres migradas, madres, amas de casa. Hemos encontrado en esta danza colectiva que estamos plagados todas y todos de mensajes transmitidos a través de diferentes medios de comunicación que nos presentan frágiles, como objetos sexuales a disposición plena de los hombres, encasilladas en roles estrechos y dedicadas por completo a la satisfacción de los demás. Nos hemos preguntado (y te invitamos a preguntarte, como hombre, como mujer): ¿Cómo suele contar la ficción las violencias basadas en el género? ¿En qué posición deja a las mujeres? ¿Me siento representada en las mujeres de la ficción? ¿Qué imaginarios colectivos están creados y qué podemos hacer para cambiarlos?

Lejos de reconocernos en estos corsés, nos propusimos mostrar cómo verdaderamente nos contamos nuestra propia historia y cómo sentimos lo que somos. De la mano de la comunicadora audiovisual Celia Dosal, nos hemos dedicado a construir nuestro propio cuento a partir de fanzines o collages en los que hemos podido volcar cómo nos gustaría verdaderamente presentarnos. Así hemos podido encontrar que nos han atravesado violencias comunes como mujeres, como personas originarias de contextos precarizados que han forzado nuestra migración. También, que hemos aprendido y podemos compartir la fortaleza y las ganas de vivir libres de violencias que nos han dado nuestros caminos.

Más información en la web [www.mpd.org](http://www.mpd.org)

## VOLUNTARIADO INTERNACIONAL, CUERPO EUROPEO DE SOLIDARIDAD

El Movimiento por la Paz forma parte de la iniciativa europea Cuerpo Europeo de Solidaridad (European Solidarity Corps) en la que cuenta con oportunidades de voluntariado internacional para apoyar acciones de ayuda humanitaria en terceros países.



Los proyectos en los que la persona voluntaria puede participar abarcan una amplia gama de temas, como el fomento de la igualdad de género, la protección de personas en situación de vulnerabilidad o la mejora de la seguridad alimentaria, entre otros.

En este momento, el Movimiento por la Paz -MPDL- cuenta con diversas vacantes en Colombia, Guatemala, Marruecos, Palestina y Jordania, con periodos de 9 meses de duración, para distintos perfiles. Además, organizamos y participamos de forma regular en sesiones informativas y webinars sobre la iniciativa y las oportunidades que ofrece.

Para más información se puede visitar la web [www.mpdl.org/cuerpoeuropeodesolidaridad](http://www.mpdl.org/cuerpoeuropeodesolidaridad) y los hashtags #CuerpoEuropeoDeSolidaridad #EuropeanSolidarityCorps

**INTERNACIONAL**

**ENCUENTRO LATINOAMERICANO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Los días 28, 29 y 30 de marzo organizamos el Encuentro latinoamericano “Derechos Humanos y participación de la sociedad civil: los desafíos para una transición justa, ecológica y feminista desde los pueblos”.

El encuentro, celebrado en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Antigua, Guatemala, con retransmisión online de diversas sesiones, estuvo liderado por el Movimiento por la Paz -MPDL- en el marco del proyecto de SOLIDAR “Organising International Solidarity” y cofinanciado por la UE y la AECID.

**Encuentro Latinoamericano**

**Derechos Humanos y Participación de la Sociedad Civil:**

**28 AL 30 MARZO / 2023**

Desafíos para una Transición Justa Ecológica, Feminista y desde los Pueblos



En el mismo participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones (AECID, UE, Universidades, sindicatos y organizaciones feministas) de América Latina y Europa. En el mismo, llevamos a cabo un análisis político y social de la coyuntura actual en América Latina, y cómo afecta a la defensa y protección de los Derechos Humanos en los territorios.

El objetivo de este encuentro es la mejora del trabajo articulado y en red para la incidencia política, en un contexto global de crisis multifactorial (climática, económica, política y de salud pública), donde plantear alianzas resulta clave para seguir promoviendo los derechos de los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad, en especial de la población indígena y las mujeres.

**LAS MUJERES MEDIADORAS EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ Y LA COHESIÓN SOCIAL EN NÍGER**

Las jornadas “Mujeres mediadoras en la consolidación de la paz y la cohesión social en Níger” se celebraron los días 14 y 15 de marzo en Niamey, Níger, y contaron con alrededor de cincuenta mujeres mediadoras de paz y representantes de instituciones nigerinas.

El acto fue organizado por la Embajada de España en Níger, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y ONU Mujeres, tomando como marco el impulso de la resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, la cual insta a las mujeres a participar en la consolidación de la paz, están mejor protegidas contra las violaciones de los derechos humanos y tienen acceso a la justicia y servicios contra la discriminación. Los objetivos del encuentro fueron, por una parte, destacar y difundir experiencias exitosas de mediación realizadas por mujeres dentro de las comisiones de uso territorial



de tierras (Comisiones de Tierras), así como la regulación de disputas entre agricultores y pastores. Por otra parte, se intentaba dar a conocer y documentar la mediación que realizan las mujeres en la resolución de conflictos armados y reinserción social de los combatientes, y, a la vez, crear el vínculo entre los socios, las personas que buscan una solución a través de factores endógenos de éxito para inspirarse en las buenas prácticas de mediación de las mujeres y niñas de Níger

El Movimiento por la Paz -MPDL- en Níger participó en el evento compartiendo su experiencia con las Comisiones de Tierra de base (COFOB, por sus siglas en francés) en la Región de Tahoa, a través del testimonio de una de sus secretarías generales.

El Movimiento por la Paz en Níger ha acompañado activamente el desarrollo de estas Comisiones de Tierra durante los cinco últimos años en el marco del Convenio financiado por la AECID "Creación de oportunidades de futuro en zonas rurales de Níger para familias vulnerables, jóvenes y mujeres".

Durante el evento se destacó el importante papel de las mujeres mediadoras en la prevención y resolución de conflictos comunitarios, y las participantes realizaron un activo llamamiento de responsabilidad al Estado nigerino y a los actores.

## SOS PUEBLO AWÁ

"No se olviden de nosotros". Son las palabras de Aura López, Consejera de Economía y Producción de la Unidad del Pueblo Indígena Awá (UNIPA), durante su gira en Europa para denunciar a nivel internacional la masacre de su pueblo: "Está pasando algo grave".

El pueblo Inkal Awá está conformado por unas 31.000 personas que viven en las selvas del sur del Pacífico colombiano, en los departamentos de Nariño y Putumayo. Su lucha es por la supervivencia física y cultural en su territorio desde hace más de 500 años, el Katsa Su, profundamente atacado y dañado por intereses económicos.

Pero el pueblo Awá no puede hacer frente solo al asedio. Necesita apoyo en sus iniciativas y hacer más visible su voz y sus demandas. A finales de enero y febrero, una delegación del pueblo Awá realizó una gira europea por Barcelona, Madrid, Ginebra y Bruselas, donde se reunieron con sociedad civil, instituciones y medios de comunicación. Uno de esos encuentros tuvo lugar en la sede del Movimiento por la Paz -MPDL-, donde el Presidente Manuel de la Rocha Rubí, parte de la Junta Directiva y el equipo de la entidad se reunieron con Aura López para analizar la situación del pueblo Awá y el trabajo conjunto del Movimiento por la Paz y la UNIPA.

El Movimiento por la Paz es una de las ONG que apoya de forma directa al pueblo Awá desde 2017, actualmente respalda las iniciativas productivas y de generación de ingresos de las mujeres, así como sus apuestas de prevención y atención integral a las mujeres y niñas sobrevivientes de violencia a través del proyecto AECID, "Mujeres indígenas y afrodescendientes en Nariño: guardianas de la vida, el territorio y la Paz en Colombia". MPDL está comprometido con la defensa del Katsa Su, como llama el pueblo Inkal Awá

a su territorio, la defensa de la vida ante los asesinatos, amenazas, desapariciones, víctimas por minas y el reclutamiento forzado provocados por el conflicto y la defensa del Wat Uzan de las mujeres Inkal Awá o del "vivir bonito".



## CAMPESINAS Y CAMPESINOS EN MATAGALPA: UN EJEMPLO DE SOLIDARIDAD COMUNITARIA

El Movimiento por la Paz -MPDL-, conjuntamente con su socia ADDAC (Asociación para la Diversificación y Desarrollo Agrícola Comunal), llevó a cabo un proyecto productivo y organizativo con 120 familias campesinas como respuesta a las crisis -económica, social, ambiental y sanitaria- en el municipio El Tuma-La Dalia, departamento de Matagalpa en Nicaragua.

Son familias originarias de las comunidades de La Ceiba, el Cas, el Nisperal, y el Galope, dedicadas al cultivo de granos básicos, café, cacao y la crianza de ganado bovino, las que han modificado/ampliado su tradición agrícola en aras de la implementación de la agroecología.

El proyecto promovió el fortalecimiento organizativo a través de la organización de la Red Campesina de producción agroecológica. Al 100% de estas familias se les entregó material genético (semillas de maíz, frijoles, cacao y café), equipos y herramientas que permiten, por un lado, avanzar en la diversificación de las parcelas y por otro, trabajar la tierra con mejores condiciones en cuanto a equipos especializados para las labores productivas.

La entrega del material genético contribuye a la diversificación de los cultivos y reduce la dependencia al monocultivo. Una vez que la producción de estos cultivos pueda ser recogida, las familias podrán incorporar a su dieta alimenticia otro tipo de alimentos con altos valores nutricionales, además de ser producidos de forma más sana a través



de prácticas agroecológicas que toman en consideración el cuidado y preservación del medioambiente. Se espera también que los excedentes de estos cultivos contribuyan a que las familias mejoren sus ingresos económicos.

Hay que resaltar la solidaridad que, las y los campesinos que trabajan en el proyecto financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha manifestaron con sus vecinas y vecinos a la hora de recibir el material genético y equipos, compartiéndolo con estas personas, para que la ayuda y la mejora llegase a todas y todos.

En las cuatro comunidades quedan conformadas Juntas Directivas y personas capacitadas que son promotoras/es de género y nuevas masculinidades con el propósito de que continúen dando acompañamiento y seguimiento a los procesos productivos y sociales.

Estas personas trabajan de forma voluntaria asesoradas y acompañadas por el personal técnico de ADDAC.



# Cada pequeño gesto suma

Colabora con nosotros en la protección de quien más lo necesita

*Hazte nuestro amigo/a por menos de 1€ al mes*



[www.mpdl.org/amigxsmpdl](http://www.mpdl.org/amigxsmpdl)

