

La Unión hace la fuerza Europa ante los desafíos del siglo XXI

Coordinado por

Álvaro Anchuelo, Enrique Feás y Federico Steinberg

Prólogo de

Josep Borrell

Epílogo de

Pablo Hernández de Cos

Con la colaboración de

Joaquín Almunia

Andrés Ortega

Manuel Alejandro Hidalgo

Amparo González

Inmaculada Serrano

María Teresa Costa-Campi

Elisenda Jové

Gonzalo García Andrés

Rafael Doménech

Sonsoles Castillo

Josep Piqué

Ana Palacio

Jesús Núñez Villaverde

José Fernández-Albertos

La Unión hace la fuerza

Europa ante los desafíos
del siglo XXI

Coordinado por

ÁLVARO ANCHUELO,
ENRIQUE FEÁS
y FEDERICO STEINBERG



EDICIONES DEUSTO

© Alvaro Anchuelo Crego, Enrique Feás Costilla y Federico Steinberg Wechsler, 2019

© Editorial Planeta, S.A., 2019

© de esta edición: Centro de Libros PAPP, SLU.

Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAPP, SLU.

Av. Diagonal, 662-664

08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

ISBN: 978-84-234-3041-3

Depósito legal: B. 6.591-2019

Primera edición: abril de 2019

Preimpresión: pleka sep

Impreso por Impreso por Artes Gráficas Huertas, S.A.

Impreso en España - *Printed in Spain*

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91.702.19.70 / 93.272.04.47.

Sumario

Presentación	7
Prólogo, por Josep Borrell	19
DESAFÍOS ESTRUCTURALES	25
1. ¿Y ahora qué, Europa?, por Joaquín Almunia	27
2. Constelaciones, divergencias y fracturas europeas: la necesidad de superarlas con una convergencia 2.0, por Andrés Ortega	47
3. La Unión Europea ante la Cuarta Revolución Tecnológica, por Manuel Alejandro Hidalgo	61
4. ¿Es posible una política migratoria europea?, por Amparo González Ferrer e Inmaculada Serrano ...	80
5. Transición energética y cambio climático en Europa, por María Teresa Costa-Campi y Elisenda Jové	96
DESAFÍOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	113
6. La sostenibilidad del euro, por Gonzalo García Andrés .	115
7. El nuevo Banco Central Europeo, por Sonsoles Castillo y Rafael Doménech	137

8. La Unión Europea ante la globalización comercial y el neoproteccionismo, por Enrique Feás y Federico Steinberg.	153
9. El <i>brexit</i> : guía para perplejos y descarriados, por Álvaro Anchuelo y Federico Steinberg.	170
DESAFÍOS POLÍTICOS	189
10. La política exterior de la Unión Europea en un mundo postoccidental, por Josep Piqué.	191
11. Trump desde Europa, por Ana Palacio	206
12. La autonomía estratégica de la Unión, ¿un desiderátum realista?, por Jesús A. Núñez Villaverde	223
13. Integración política, legitimidad democrática y populismo, por José Fernández-Albertos.	239
Epílogo, por Pablo Hernández de Cos	255
Bibliografía	263

¿Y ahora qué, Europa?

Joaquín Almunia

En estos tiempos convulsos que estamos viviendo, la Unión Europea (UE) da a veces la impresión de ser el eslabón débil de la cadena. De un lado, los Estados Unidos de Trump están dispuestos a quebrar el orden liberal multilateral creado bajo su liderazgo a raíz de la segunda guerra mundial, atacando el ecosistema geopolítico en el que se incubó el proyecto de integración. De otro, muchos Estados miembros de la UE luchan por mantener intacto su actual nivel de soberanía, e incluso algunos pretenden recuperar parte de la que ya cedieron a las instancias comunitarias. La principal víctima de esas tensiones sería el proyecto de una Europa fuerte económica y políticamente gracias a la profundización de la integración, capaz de generar confianza e ilusión en la opinión pública y de ocupar un lugar preferente en el concierto global. Las peculiares estructuras institucionales de la UE, y sus raíces menos profundas en el imaginario colectivo de los ciudadanos corren el riesgo de sufrir un deterioro mayor que el que se produce en el Estado-nación ante las turbulencias generadas por las tensiones, conflictos, amenazas e incertidumbres que caracterizan la realidad actual.

Una de esas turbulencias ha sido generada por el *brexit*. La negociación entre el Reino Unido y la Unión Europea para esta-

blecer los términos del divorcio entre ambos y avanzar las líneas generales de su relación futura culminó con acuerdo en la reunión del Consejo Europeo del 25 de noviembre de 2018. Pronto sabremos si la ruptura se lleva a cabo siguiendo las pautas establecidas en ellos. Si Theresa May no alcanza a superar la cadena de obstáculos planteados por sus propios correligionarios ni puede convencer a los diputados proeuropeos para compensar el fuego amigo, la operación del *brexít* se saldará con un estruendoso fracaso para los británicos, que pesará sobre ellos durante muchos años.

La salida de la UE de un país tan importante como Gran Bretaña es una malísima noticia para todos, nadie va a ganar con ello. Pero las pérdidas que genere se repartirán de modo desigual. Los análisis publicados por el gobierno de Londres y por el Banco de Inglaterra confirman las previsiones sombrías acerca del fuerte impacto negativo del *brexít* sobre la economía británica, mucho mayor que el que vayan a experimentar sus antiguos socios. Mientras el Reino Unido inicia un camino lleno de riesgos e incertidumbres, Bruselas ha conseguido limitar los daños de la separación al mínimo imprescindible. Su salida no ha generado hasta ahora imitadores, ni creo que los vaya a haber en el futuro. Al contrario. Para los países que permanecen en la UE, la negociación con Londres ha actuado como antídoto de cualquier tentación centrífuga. Todos ellos, a pesar de las profundas discrepancias que mantienen en áreas relevantes de la agenda política, se han mantenido cohesionados apoyando al equipo negociador dirigido por Michel Barnier.

El enorme embrollo en que se metieron los británicos como consecuencia de su decisión en el referéndum de junio de 2016 está proporcionando incluso nuevos argumentos a los candidatos que llaman a la puerta de la Unión en busca de un acomodo en su seno. Dicho lo cual, no cabe ignorar que el *brexít* supone un duro golpe en términos políticos para el proyecto europeo. Nunca hasta ahora se había producido un retroceso de esta magnitud en el proceso de integración, y pese a que el modo en que ha transcurrido la negociación del divorcio ha sido un éxito desde la perspectiva comunitaria, ello no sirve para ocultar los retos

adicionales a los que se enfrenta la UE. Emmanuel Macron ha hablado —en términos un tanto ampulosos— de la necesidad de «refundar el proyecto europeo». En un tono más pausado, cabe decir que se impone la reflexión sobre la urgencia de aportar a ese proyecto nuevas energías, provocando un profundo punto de inflexión en la preocupante deriva de estos últimos años.

El *brexit* no es el único motivo que nos debe llevar a ello. Sin necesidad de cargar las tintas más de lo debido, y reconociendo la importancia de algunos acuerdos relevantes alcanzados desde el comienzo de la Gran Recesión hasta la fecha, el diagnóstico sobre el verdadero estado de la Unión muestra graves debilidades, insuficiencias y tensiones internas. La Unión Económica y Monetaria ha superado serios embates durante la crisis, pero sigue estando incompleta, y no ha conjurado totalmente los riesgos a los que ha estado sometida. El modelo social europeo ha quedado en evidencia, especialmente en el sur de Europa, por su incapacidad para corregir las desigualdades; y la UE no dispone de instrumentos eficaces de apoyo a los Estados miembros para suplir sus carencias ni puede garantizar suficientemente los derechos a sus ciudadanos en este terreno. Son patentes la ausencia de una política común de inmigración y la necesidad de reformular las reglas que rigen en materia de asilo y refugio; los populismos xenófobos han encontrado en este terreno el clima propicio para proclamar a los cuatro vientos sus posiciones tanto a escala nacional como europea, mientras que el espacio Schengen se cuarteja y muchos de sus partidarios están a la defensiva. Se reclama a Europa que ofrezca protección, intuyendo que los Estados-nación son incapaces de proporcionarla ante riesgos y amenazas de carácter global, pero muchos líderes nacionales se resisten a reconocer la necesidad de compartir más parcelas de soberanía en el ámbito de la UE para superar su impotencia.

Las sucesivas crisis —económica, social, política— surgidas en esta década se han ido solapando unas con otras, afectando gravemente a la integración europea. Hasta el punto de que, desde diferentes perspectivas, hay quienes auguran la deconstrucción del edificio de la UE y la apertura de un proceso de renacionalización de políticas y decisiones. Desde el fracaso del

proyecto de Constitución europea en 2005, se echa en falta en muchos momentos la capacidad de los líderes políticos nacionales, en tanto que miembros del Consejo Europeo, para enfrentar colectivamente la raíz de las tensiones, conflictos e incertidumbres de futuro que caracterizan a este periodo histórico. Las instituciones de la Unión se tambalean tratando de encontrar respuestas adecuadas para hacer frente a tantos cambios y desafíos. El entramado de relaciones estrechas e intereses comunes entre los países y ciudadanos europeos no está siendo suficiente para generar la voluntad política que nos permita salir airoso ante tantos desafíos.

Por supuesto, en muchos aspectos la situación actual ya no tiene el dramatismo de los peores momentos de la crisis económica. El panorama es ahora mucho mejor, pero siguen encima de la mesa cuestiones pendientes de resolver, y haríamos bien en no esperar a una próxima crisis para abordarlos y avanzar soluciones. El PIB ha vuelto a crecer, dentro y fuera de la zona euro. En términos agregados, el paro desciende de forma ininterrumpida durante los últimos cinco años, y el número de empleos registra un record histórico, aunque su calidad no sea muchas veces la deseable. La inflación está bajo control pese a la política monetaria expansiva del BCE. La balanza exterior muestra un robusto superávit, y el déficit público agregado se sitúa en niveles mínimos. Hemos dejado atrás la Gran Recesión, aunque durante años seguiremos teniendo que hacer frente a sus secuelas.

Todos los países de la UE han recuperado cifras positivas de crecimiento del PIB, registran aumentos de su nivel de empleo durante el periodo 2015-2018, y sus tasas de desempleo están disminuyendo. Pero algunas economías nacionales mantienen niveles excesivos de endeudamiento, que no se están reduciendo significativamente. En Francia y Grecia, la ratio Deuda Pública/PIB será más elevada en 2018 que en 2014, y en otros muchos —entre ellos España e Italia— se mantiene prácticamente estable, pero a niveles muy elevados. No puede descartarse la posibilidad de nuevas crisis financieras —aunque no de la gravedad de la de 2008— que nos encontrarían con una menor capacidad de respuesta, dado el bajo nivel de los tipos de interés y el escaso

margen de la política fiscal en los países que mantienen un excesivo peso de sus niveles de deuda pública y privada. El potencial de crecimiento sigue estando por debajo del existente antes de 2008, y los riesgos de un *brexit* desordenado, de la situación italiana o de las amenazas de una guerra comercial ensombrecen el panorama. Un asunto que merece más atención de la que está recibiendo hasta ahora es la persistencia, y en algunos casos el aumento, de las desigualdades, sociales y territoriales. Los países del Sur, entre ellos España, son los principales perjudicados por esa evolución.

En la zona euro se han adoptado iniciativas importantes —el lanzamiento de la Unión Bancaria, la creación del MEDE...— y se han alcanzado acuerdos en torno a muchas de ellas, por lo que se han evitado males mayores durante los peores años de la crisis. Las críticas, muchas veces fundadas, a las excesivas dosis de austeridad exigidas a cambio de los rescates no deberían ser esgrimidas para descalificar el impacto positivo de muchas de las decisiones tomadas por la Comisión y el Consejo en estos años. El BCE ha jugado un papel esencial, reforzando la estabilidad financiera y llevando la política monetaria hasta los mismos límites de su mandato para sostener la economía. Gracias a la valentía mostrada por Mario Draghi con la puesta en marcha de la «quantitative easing», y a los ajustes y reformas llevados a cabo, especialmente por los países sometidos a programas de rescate, ha vuelto el crecimiento y la presión de los mercados ha disminuido.

Pero esta relajación, tanto en los países acreedores como en alguno de los deudores, ha dado paso a una lentitud exasperante en la toma de decisiones. Las diferentes hojas de ruta diseñadas para completar la arquitectura institucional de la eurozona y ampliar la panoplia de instrumentos de política económica que necesita la Unión Económica y Monetaria siguen esperando el momento en que los responsables políticos vuelvan a prestarles la atención debida. La experiencia vivida aconseja no levantar el pie del acelerador de las reformas y de los acuerdos, para alcanzar un funcionamiento eficiente y prepararse ante las crisis que puedan surgir en el futuro. Pero ya sea por las urgencias de

las sucesivas convocatorias electorales en los países miembros, por la desconfianza generada ante los resultados registrados en algunos de ellos, o por la urgencia en atender otras prioridades, la realidad es que la lista de decisiones pendientes se ha ido alargando. La Unión Bancaria sigue estando incompleta, y cuando el eje franco-alemán ha avanzado recientemente algunas propuestas que van en la buena dirección, siguiendo la senda marcada en su declaración de Meseberg, el grupo de países del centro y norte de Europa que se dicen defensores de la ortodoxia liderados por Holanda —la llamada «nueva liga hanseática»—, ha reaccionado rápidamente tratando de poner palos en las ruedas a cualquier avance que suponga algún grado de solidaridad («risk-sharing») entre los Estados miembros. Para ellos, el equilibrio necesario entre solidaridad y responsabilidad siempre se rompe por considerar insuficiente lo logrado en este último aspecto.

En lo social, el aumento de las desigualdades, la precarización del empleo y el desequilibrio demográfico arrojan dudas sobre la eficacia de la política económica desde el punto de vista de sus resultados en términos de equidad, así como sobre la sostenibilidad del Estado del Bienestar. Se ha aprobado el pilar social europeo propuesto por la Comisión Juncker, pero lo esencial de las políticas exigibles para ir haciendo realidad sus objetivos y metas sigue estando en manos de los Estados, que no parecen en absoluto dispuestos a reconocer la necesidad de coordinar sus estrategias y aunar esfuerzos para traducir sus promesas en algo tangible.

Cuando parecía que el impacto de la crisis económica empezaba a remitir, la crisis de los refugiados y el debate sobre la inmigración han pasado a ocupar un lugar preeminente en la agenda de prioridades de la UE. El sistema de protección de los derechos de asilo y refugio ha saltado por los aires desde el momento en que las fronteras griegas no fueron capaces de gestionarlo conforme a los principios establecidos en el acuerdo de Dublín, que encomendaba la responsabilidad de garantizar esos derechos al primer país receptor de las demandas en territorio comunitario. Como si fuesen piezas de dominó, los países limítrofes fueron adoptando medidas de control de sus fronteras tra-

tando de evitar que el enorme flujo de personas llegadas a Grecia pudiera avanzar hacia el centro y el norte del continente. Con ello, el espacio Schengen también fue puesto en cuestión. Antes, Italia había experimentado enormes dificultades para hacer frente a los inmigrantes irregulares llegados a su territorio utilizando la incapacidad —o falta de voluntad— de Libia para gestionar esos flujos en sus fronteras. Las autoridades de Roma se sintieron abandonadas por sus socios, un sentimiento que ahora, pese a que la presión migratoria en sus fronteras ha disminuido sustancialmente, capitaliza Salvini.

Los populismos de derecha y extrema derecha utilizan demagógicamente esas u otras situaciones similares para arremeter contra la UE, la apertura de fronteras y la llegada de inmigrantes, exagerando su intensidad y dibujando escenarios apocalípticos. El coraje mostrado por Angela Merkel plantando cara a ese tipo de argumentos durante la crisis de los refugiados tuvo que pagar un alto precio con su resultado mediocre en las elecciones de septiembre de 2017 y la entrada en el Bundestag de la extrema derecha de Alternativa para Alemania. Desde entonces, las expectativas despertadas por la holgada victoria de Macron meses antes, que auguraban al reforzamiento del motor franco-alemán —elemento básico para el avance de la integración—, se enfriaron. Y en Italia, el programa del nuevo gobierno ha reforzado aún más las actitudes antieuropeas y antiinmigración en otros gobiernos de la UE y en las fuerzas políticas populistas que comparten de una forma u otra esas orientaciones.

Ciertamente, el desconcierto y la desconfianza de parte de la ciudadanía respecto de importantes aspectos del proyecto europeo, alimentados por las crisis que se han ido solapando desde 2008, parecen remitir en los sondeos de opinión gracias a la mejoría experimentada por la situación económica; pero pueden verse alimentados de nuevo por los mensajes renacionalizadores, insolidarios y muchas veces xenófobos emitidos desde Roma, Viena, Praga, Bratislava, Varsovia o Budapest. El auge de partidos populistas en buena parte de los países de la UE, aunque no sean mayoritarios, provoca a su vez una mayor fragmentación en el sistema de partidos, contribuyen a la polarización del debate

político, en los medios y redes sociales y a través de ellos, en la opinión pública. Muchos gobiernos nacionales no populistas, sobre todo los basados en coaliciones con escasa consistencia ideológica, se sienten débiles. En estas condiciones, existe un riesgo creciente de que los mensajes euroescépticos, antiinmigración o simplemente proteccionistas contaminen los mensajes de las familias políticas favorables al impulso y desarrollo del proyecto europeo y al multilateralismo que caracteriza hasta ahora el llamado orden liberal.

El entorno internacional no ayuda a evitar ese riesgo, sino que más bien ayuda a expandirlo. La llegada de Trump a la Casa Blanca ha provocado una toma de conciencia sobre la necesidad de que los europeos asumamos de forma más directa la defensa de nuestros propios intereses estratégicos, especialmente en todo lo que concierne a nuestra seguridad exterior, incluida la defensa. Desde el control de las fronteras del territorio de la Unión, hasta ahora responsabilidad exclusiva de cada uno de los países en la parte que le corresponde a cada uno de ellos, hasta la puesta en común de recursos y capacidades militares, figuran ahora en la nueva agenda de prioridades. Merkel y Macron han llegado incluso a hablar de la necesidad de avanzar hacia la creación de un ejército europeo. Al otro lado del mapa, las actitudes de la Rusia de Putin son motivo de honda preocupación para los países del Este de la Unión. Pero no todos los países miembros reaccionan de la misma manera ante la actitud de Washington y Moscú. Los gobiernos liderados por populistas de derecha o extrema derecha, y los partidos que sostienen ese tipo de posturas presentes en coaliciones o en los parlamentos nacionales, se sienten incómodos con buena parte de las posiciones oficiales de la UE ante las presiones y provocaciones de Trump y Putin, mientras que aceptan de alguna manera las injerencias de Steve Bannon o de redes sociales bajo la influencia rusa en apoyo de partidos antieuropeos.

Las elecciones europeas de mayo de 2019 van a mostrar la radiografía del panorama político en la UE, y podremos comprobar el impacto de todas esas tensiones sobre la composición del nuevo Parlamento. A escala de cada país, la dinámica gobierno-

oposición en sus respectivos parlamentos, basada en una agenda marcada por prioridades internas, ha venido determinando lo esencial de los debates durante la campaña electoral. Así sucedió incluso hace cinco años, cuando el nuevo sistema de *spitzenkandidaten* (cabezas de lista para presidir la Comisión) trató de provocar un espacio público común en toda Europa. Quiero creer que en esta ocasión la campaña será distinta. Los temas económicos y sociales continuarán siendo importantes, de eso no cabe duda. Y en ese caso, las prioridades nacionales serán relevantes. Pero las encuestas de opinión a escala europea, y en particular los Eurobarómetros publicados por la Comisión, vienen mostrando últimamente que las principales preocupaciones de los ciudadanos, en buen número de países de la UE, son la inmigración y la inseguridad generada por el terrorismo de carácter internacional. Otras prioridades aparecen en algunos casos y no en otros; pero esas dos son compartidas en la mayor parte del territorio de la Unión. Las propuestas sobre cómo deben abordarse ambos desafíos por parte de la UE se dividen entre dos posturas nítidamente contrapuestas en el plano de los principios y valores que identifican al proyecto europeo; las de los populistas de derecha y extrema derecha quiebran esos valores y principios básicos. Los demás candidatos y partidos no pueden hacer oídos sordos y mirar para otro lado, sin transmitir a los votantes la enorme relevancia de lo que está en juego.

Por esa razón, no se trata tan sólo de frenar el avance de los euroescépticos o antieuropeos por un mero interés partidista. El conjunto de fuerzas populistas, antieuropeas, nacionalistas, contrarias a la inmigración o puramente xenófobas no van a tener suficiente apoyo electoral para poner en riesgo el proyecto europeo en ninguna de las instituciones: Comisión, Consejo y Parlamento. Pero caben pocas dudas de que van a estar representadas en las tres instituciones básicas de la Unión. Lo que está por ver es cuál será su influencia para condicionar la agenda política de la UE en los próximos años. Unos años decisivos para el futuro de la integración. Porque ahora, ese conjunto de fuerzas no sólo se plantean frenar los avances de la integración, sino cambiar de modo radical su naturaleza.

El proyecto de integración está situado por ello, ante la encrucijada más peligrosa de su historia. Cada vez es más evidente que la democracia europea, y no solamente las instituciones comunes de la Unión, atraviesa por una seria crisis política. Estamos en el comienzo de una batalla por la profundización de los valores y principios del proyecto europeo y de las democracias nacionales, frente a quienes tratan de desnaturalizarlos. El «déficit democrático» que suele atribuirse con argumentos bastante discutibles a las instituciones comunes de la UE, en particular a la Comisión Europea, es patente hoy en varios países miembros.

Jean Monnet dijo una vez que el proyecto de construcción europea se iría construyendo a base de ir superando crisis. Pero esta vez la situación es más compleja y de causas más profundas que cualquiera de las crisis anteriores habidas desde la firma del Tratado de Roma, hace más de seis décadas. Y por eso mismo, no tiene una solución fácil e inmediata. El método funcionalista, al que debemos tantos éxitos, no es eficaz para hacer avanzar el proceso de integración cuando las cesiones de competencias nacionales hacia el nivel europeo empiezan a afectar a las áreas que constituyen tradicionalmente el núcleo duro de la soberanía. Es más, en la mayoría de las ocasiones en que un paso decisivo hacia la construcción de una Europa políticamente fuerte ha sido sometido a referéndum en algún país de la UE, la iniciativa no ha sido apreciada por un buen porcentaje de votantes; ello llevó, entre otros, al fracaso del proyecto de Constitución europea en 2005. Incluso el Tratado de Maastricht superó por unas pocas décimas la consulta popular a la que fue sometido en Francia. La experiencia nos enseña que la vía de la reforma de los tratados está llena de dificultades.

A esas dificultades se unen ahora las que plantean los populismos y nacionalismos antieuropeos. Por ejemplo, en el plano de las relaciones entre gobiernos, los actuales líderes de Hungría, Polonia o Italia mantienen profundas divergencias con los de Francia, Alemania o España, que no se circunscriben a determinadas estrategias o iniciativas políticas, sino que se proyectan sobre nuestros valores comunes y el concepto mismo de democracia. El discurso de los populismos xenófobos, o la exacerba-

ción del clima de desconfianza hacia los legítimos representantes de los ciudadanos y líderes elegidos por éstos, van mucho más allá de lo que puede considerarse propio del pluralismo imprescindible en el debate público, y chocan con elementos nucleares de nuestra concepción de la democracia. La descalificación sistemática de los niveles intermedios de representación y deliberación —en especial, los partidos políticos y los parlamentos— socava los cimientos de la democracia representativa; los ataques al principio de la separación de poderes, los derechos de las minorías y el imperio de la ley eliminan el componente liberal del sistema democrático y convierte a sus dirigentes en autócratas.

Los principales líderes de la UE, junto con las instituciones europeas, han tratado de reaccionar ante un panorama marcado por la decisión del *brexit*, la elección de Trump, las amenazas de Putin, la crisis de los refugiados, el aumento progresivo de fuerzas populistas y, sobre todo, por la creciente puesta en cuestión de principios y valores democráticos básicos. El *brexit*, junto con el 60 aniversario de la firma del Tratado de Roma, proporcionaron buenos argumentos para abrir un periodo de reflexión y de debates sobre la orientación del proceso de integración. Así se explica el lanzamiento del debate sobre «El futuro de Europa». En la declaración de Bratislava, aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 en septiembre de 2016, como reacción al resultado del referéndum británico que dio el pistoletazo de salida al *brexit*, los líderes europeos reajustaron sus prioridades formulando una hoja de ruta para los próximos años en la que las cuestiones relacionadas con la seguridad interior y exterior de la Unión cobran una relevancia mayor que en ejercicios previos de esta naturaleza. Y en marzo de 2017, los 27 aprobaron otra declaración con ocasión del 60 aniversario de la firma del Tratado de Roma, reafirmando su compromiso con el proyecto europeo. Pero ni una ni otra declaración han dado pie a iniciar el cambio de rumbo y de ritmo —el punto de inflexión— necesarios ante la crisis política.

Durante la primera mitad del año 2017, la Comisión presentó un Libro Blanco sobre el futuro de Europa. El propósito perseguido era claro: se quería provocar la discusión sobre las diferentes

alternativas posibles, sin pronunciarse a priori por ninguna de ellas. Desde la primera opción —«Seguir igual»— hasta la quinta y última —«Hacer mucho más conjuntamente»— se abría una panoplia de escenarios posibles, y entre ellos el del avance a varias velocidades, como ya se hizo en su día con la introducción del euro o el lanzamiento del espacio Schengen. Para ayudar al desarrollo de los debates, la Comisión hizo públicos en los meses siguientes cinco documentos de reflexión sobre áreas específicas, desde la dimensión social de la UE hasta el futuro de la defensa europea. En respuesta al Libro Blanco, el Consejo Europeo ha celebrado algunos debates y acordado algunas conclusiones, sin comprometerse claramente con ninguna de las opciones seleccionadas por la Comisión.

El Parlamento Europeo, a su vez, ha preparado varios informes para contribuir al debate, aportando ideas muy útiles que han recibido el apoyo de las principales familias políticas. Pero su capacidad para traspasar la barrera de la «burbuja de Bruselas» (*«Brussels bubble»*), para conectar con los debates públicos que se desarrollan en la esfera política o en la sociedad civil a escala nacional sigue siendo muy débil. Varios discursos políticos, en particular los pronunciados por Macron sobre su visión europea, también han aportado ideas sugestivas e iniciativas concretas sobre una serie de políticas, así como la idea de promover a lo largo y a lo ancho del continente debates con los ciudadanos sobre el presente y el futuro de la Unión. Tanto la Comisión como algunos otros países, entre ellos España, han seguido también esa senda, intentando acercar la reflexión al plano nacional e incluso local. Pero hay que reconocer que el alcance de todas estas iniciativas, por bienvenidas que sean, será posiblemente limitado a menos que cuenten con apoyos claros por parte de los gobiernos y parlamentos nacionales, los medios de comunicación, los líderes de opinión, los *think tanks* y demás actores relevantes en el debate público a escala de cada país. Sin integrar el debate político europeo en el espacio público nacional, la tarea de comunicar «sobre Europa» es extremadamente difícil.

Nos acercamos a las elecciones europeas, y con ellas al próximo ciclo político 2019-2024, en el que se van a renovar los máxi-

mos dirigentes de las principales instituciones europeas. Junto con los demás miembros del Consejo Europeo, deben iniciar sus respectivos mandatos con la plena conciencia de que el futuro de Europa —es decir, del proceso de integración— requiere un serio compromiso político por su parte para hacer frente a importantes desafíos, riesgos y amenazas. La crisis económica ha quedado atrás, pero están pendientes importantes decisiones para conjurar el peligro de forma que, en la próxima ocasión, nos encontremos mejor equipados y protegidos que en 2008. El malestar social sigue presente en muchos sectores de la sociedad europea, y muchos países no disponen de un margen suficiente de maniobra —y a veces, ni siquiera de instrumentos adecuados— para minimizar los sufrimientos de las capas más débiles de la sociedad, corregir las viejas y nuevas desigualdades, remozar un modelo social necesitado de reformas y adaptaciones y, así, abrir expectativas de futuro optimistas frente a las incertidumbres y zozobras actuales. Si la UE quiere reforzar la cohesión social y territorial, debe ser un actor más relevante en este terreno. En caso de no lograrlo, la integración europea puede ser la víctima principal de los populismos y de las tensiones a las que está sometida la democracia, tanto a escala nacional como global.

De todo ello se va a debatir durante la inminente campaña electoral de cara a las elecciones de mayo 2019. Las principales fuerzas políticas europeas están seleccionando a sus *spitzenkandidaten* y preparando sus respectivos manifiestos electorales. ¿Qué respuestas pueden aportar unos y otros? Quizás la pregunta sobre «el futuro de Europa» no está bien formulada. Obviamente, en este periodo de cambios rápidos y profundos, el futuro es muy difícil de predecir, por lo que promover un debate sobre una perspectiva que, además de difusa, va a depender de numerosos factores de los que solamente parte de ellos van a basarse en decisiones políticas, que habrán de tomarse necesariamente a lo largo de un periodo medido en años cuando no en décadas, implica asumir muchos riesgos. Los que se dejan llevar por el voluntarismo de un federalismo tan ambicioso que parece utópico, depositan su mirada sobre la meta final del proceso de

integración, y hablan de los «Estados Unidos de Europa». De esa manera, una mayoría de la opinión pública, incluidos buena parte de los partidarios de la idea de avanzar hacia una Europa más unida, tienen la sensación de que quienes centran el debate en un horizonte tan etéreo viven alejados de la realidad, imaginando un escenario ideal, en el que las raíces de las diferentes identidades, tradiciones y culturas arraigadas en el espacio europeo, a nivel nacional e incluso subnacional, vayan a fundirse por razones que se ignoran en una identidad europea que sustituya a la que hoy está tan enraizada aún entre nosotros. Frente a ellos, la cruda realidad nos dice que los Estados-nación y los nacionalismos de ámbito inferior al estatal, no están dispuestos a vender barato cada paso adelante hacia nuevas cesiones de soberanía a las instituciones de la UE. Y muchos ciudadanos no están por la labor de oponerse activamente a esas resistencias, salvo que se les demuestre lo que ganan a cambio. En el otro extremo, como reacción, los populismos y los soberanismos de todo tipo contraponen sus mensajes al de los federalistas utópicos, y encuentran en ello el apoyo de una parte de la ciudadanía, temerosa de los saltos en el vacío o simplemente nostálgica de un pasado idealizado.

Siendo realistas, las propuestas a favor de «una unión cada vez más estrecha» entre los ciudadanos y los pueblos de Europa deben más bien fundamentarse en nuestros valores comunes, y plantearse como un proceso continuo de avances, mediante la sucesión de etapas «en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos como sea posible», tal como se establece en el artículo 1 del Tratado de la Unión. Se trata de «hacer camino al andar» guiados por esos valores comunes y en permanente diálogo con esos ciudadanos. Explicándoles qué queremos ir haciendo en cada una de las etapas, las razones en las que se funda nuestra voluntad de avanzar y clarificando los argumentos que nos llevan a ello. Esa forma de plantear el progreso necesario de la integración es mucho más importante que la actitud de no arrancar a andar mientras se debate hasta la extenuación las características de una meta final que nunca se alcanzará. Las «solidaridades de hecho» de las que nos hablaron

los padres fundadores requieren hoy de un intenso trabajo político, que convenza a los ciudadanos de los argumentos a favor de cada avance en la integración y de las alternativas que pudiesen existir para optar por ellos.

Si en vez de indagar sobre un futuro incierto del proyecto europeo en términos abstractos nos preguntamos ¿qué queremos que sea Europa?, nuestra mirada tendrá más incentivos para concentrarse en el presente y en el futuro inmediato, obviando el terreno de las ambiciosas propuestas de reformas institucionales y de cambios de los tratados que difícilmente van a poder recibir un apoyo político suficiente.

No siempre será posible lograr el acuerdo de todos los países miembros de la UE para avanzar todos juntos y en el mismo momento hacia un nivel superior de integración en un área concreta. La disposición de avanzar en la integración aun al precio de hacerlo utilizando las diferentes vías disponibles en el marco del actual marco jurídico es una opción posibilista, pero mucho más viable que los planteamientos maximalistas. La utilización de las «pasarelas» y de las «cooperaciones reforzadas» contempladas en los tratados, abre la vía para avanzar a distintas velocidades, como ya se está haciendo en la Unión Económica y Monetaria, en el espacio Schengen y en otras materias. Las condiciones necesarias para utilizar ese recurso y evitar la parálisis en la toma de decisiones son dos: de un lado, hacerlo en el marco jurídico e institucional establecido; y de otro, dejar siempre la puerta abierta para que los países que no deseen subirse a la primera velocidad al comienzo, puedan reconsiderar su posición y ser admitidos en el grupo de vanguardia sin vetos ni exclusiones posteriores. Los partidarios de dar marcha atrás al proceso de integración, nostálgicos de un Estado-nación titular exclusivo de la soberanía, no podrán así ejercer su derecho de veto para paralizar los avances acordados por una mayoría de países.

Pero la mayoría proeuropea seguirá existiendo con una altísima probabilidad después de las elecciones de mayo de 2019 y de la formación de la nueva Comisión en otoño de ese mismo año. Las dificultades para desatascar decisiones aún pendientes y dotar de una perspectiva estratégica a las siguientes etapas del pro-

ceso de integración van a requerir de todos esos líderes un fuerte impulso político en el futuro inmediato. La responsabilidad para ello recae ante todo en el Consejo Europeo. Aunque varios de sus miembros no pertenecen a ninguna de las grandes familias que integran el espacio político favorable al proyecto proeuropeo, la mayoría de los jefes de Estado y de Gobierno, en coordinación con la Comisión y el Parlamento, deberán emplearse a fondo para empezar a salir de la crisis política actual.

En los últimos años, los acontecimientos han tendido a provocar el acercamiento en los temas que protagonizan el debate que se viene desarrollando en los diferentes países miembros en torno a los problemas y desafíos a los que se enfrenta la UE. La crisis del euro y las políticas de austeridad, el aumento de las desigualdades, las inaceptables ventajas fiscales de las que se benefician grandes multinacionales aprovechándose de la falta de armonización de algunos de los principales impuestos y de la existencia de paraísos fiscales en el seno del mercado único europeo, la inmigración, las amenazas terroristas, la seguridad interior y exterior, la necesidad de pensar en nuestra política de defensa ante la tendencia aislacionista e insolidaria de Trump, etc. La perspectiva desde las que se contemplan cada uno de esos temas es distinta en cada país y en cada familia política, y los análisis y propuestas de solución difieren considerablemente. Pero el simple hecho de que los temas prioritarios del debate político vayan convergiendo hacia una auténtica agenda europea marca un primer paso en la dirección de un futuro espacio público común para los europeos. Aunque ello no implica que los partidos proeuropeos coincidan en las estrategias a llevar a cabo ante cada uno de ellos.

Siguen existiendo prioridades propias de cada país o grupo de países, igual que siguen presentes las divergencias ideológicas. El paro y la situación económica ocupan el primer lugar de las preocupaciones de los españoles o griegos, pero no de alemanes o checos. Los sentimientos de pertenencia a una identidad o ciudadanía europeas son mucho más perceptibles en unos Estados que en otros. Los liderazgos a la hora de mostrar la voluntad inequívoca de apoyo a una Europa políticamente relevante, en

el interior de nuestras fronteras comunes y también de cara al exterior, son más frágiles dependiendo de las diferentes maneras de entender el sentido profundo del proyecto europeo, y también en función de la mayor o menor fragilidad política del gobierno en el ámbito nacional.

Los líderes nacionales trasladan esas prioridades distintas, junto con los matices propios de su ideología y las correspondientes dificultades que experimentan ante su parlamento y sus electores, cuando acuden al Consejo Europeo o a las diferentes formaciones del Consejo de ministros de la UE. Asistimos a una aparente paradoja. En las encuestas de opinión, los ciudadanos se declaran, en la gran mayoría de los países miembros, a favor de unir esfuerzos para abordar a escala europea la estrategia más adecuada ante los principales retos de nuestro tiempo, desde el cambio climático o la inmigración hasta la lucha contra el terrorismo internacional o la defensa. Pero sus votos no siempre confirman esas preferencias. Los populismos antieuropeos, antiinmigración, nacionalistas y proteccionistas reciben apoyos significativos, y sus mensajes encuentran una reacción débil, e incluso a la defensiva, por parte de quienes sintonizan mejor —al menos en teoría— con las intuiciones que expresan sus votantes.

En el seno de la actual mayoría parlamentaria del PPE —una formación heredera de muchos de los padres fundadores de Europa— existen sonoras excepciones al europeísmo oficial —la del partido húngaro Fidesz que lidera Viktor Orbán— mientras que algunos otros de sus miembros intentan establecer puentes con los populismos euroescépticos. También existen excepciones —aunque menos evidentes— en el seno de los socialistas y socialdemócratas del PSE. Y no se escapan de esas divergencias internas los liberales. En este caso, el pacto al que han llegado con Macron posiblemente les vaya a suponer una inyección de europeísmo en su discurso de cara a las elecciones de mayo, pero algunos de sus miembros en el Consejo Europeo, donde ocupan ahora más puestos que ninguna otra familia política, son muy tibios en su europeísmo, como es el caso del holandés Rutte o del danés Rasmussen. Los verdes, que pueden aumentar de manera significativa el número de sus escaños en el Parlamento, son hoy

por hoy el grupo político más cohesionado a favor de una Europa relevante y consistente en términos políticos.

Por lo tanto, no hay plena coherencia a la hora de impulsar la integración en el seno de cada una de las familias políticas tradicionales. Los intereses nacionales, más que la orientación ideológica, mitigan en bastantes ocasiones su compromiso con el proyecto europeo. Por ejemplo, los partidarios de aplicar el principio de subsidiariedad de manera radical, abriendo procesos de devolución de competencias comunitarias hacia los niveles inferiores, no resisten sin embargo la contradicción de criticar a la UE por su incapacidad para tomar decisiones en ámbitos que siguen dependiendo de las competencias de los Estados. Si, como ellos defienden con ardor, la racionalidad de ese principio radica en situar las competencias en el ámbito de decisión más eficaz, parecería obligado exigir una aproximación simétrica a la hora de ubicar esas competencias en el nivel correspondiente. Pero la mayor parte de las veces, se sacrifica la coherencia al servicio de posiciones políticas en las que una visión de conjunto está ausente. No deja de ser paradójico, por ejemplo, proclamar la necesidad de una «Europa que protege», un objetivo en el que todos parecen estar de acuerdo, y al mismo tiempo mostrar serias reticencias a analizar cuáles serían las áreas de actuación de los Estados-nación que debieran pasar a ser transferidas al nivel europeo en aras de asegurar en la práctica, y de manera eficaz, esos niveles de protección que se reclaman.

En definitiva, es necesario un fuerte impulso para proporcionar al proceso de construcción europea un claro punto de inflexión, que permita enfrenar las amenazas de su deconstrucción, que enarbolan los populismos. Es imprescindible dotar a la UE de una visión estratégica que integre de manera inteligible y comprensible para los ciudadanos, los pasos necesarios para erradicar las secuelas de la crisis económica del 2008 aún presentes, recomponer su modelo social, y a través de ello, incrementar la confianza en el proyecto de integración y en las instituciones responsables de dirigirlo.

Esa visión tiene que seguir estando basada en los pilares en los que se asienta desde sus comienzos el proceso puesto en mar-

cha por los padres fundadores: garantizar la paz entre los europeos; la reconciliación entre los ciudadanos de los países enfrentados en guerras casi continuas; la reconstrucción económica, la integración de los mercados y el progreso social basado en los «dividendos» de esa integración; y enmarcando y dando sentido a todo lo anterior, la defensa y protección de la democracia, las libertades individuales y colectivas, los derechos humanos, la no discriminación y la dignidad de las personas. A todo ello, la UE del siglo XXI tiene que añadir el refuerzo de su dimensión exterior, para liderar la gobernanza de la globalización y de la lucha contra el cambio climático, y un mayor compromiso con la democracia, para evitar su deterioro en el ámbito nacional, profundizar en el funcionamiento de sus propias instituciones conforme a los mismos estándares exigibles en los Estados miembros, y luchar por la expansión de nuestros valores y principios más allá de nuestras fronteras.

Para asumir esa tarea con probabilidades de éxito, los líderes europeos tienen que estar a la altura de sus responsabilidades, ganándose la confianza perdida ante sus ciudadanos, y especialmente ante quienes sufren en su vida cotidiana el aumento de las desigualdades y la falta de eficacia de las políticas encargadas de proteger sus derechos, eliminando los obstáculos que les impiden disfrutar de ellos de manera efectiva. Y en estos tiempos en los que los liderazgos escasean, y la complejidad de los retos a los que nos enfrentamos hace aún más difícil la tarea de los responsables públicos, el impulso de la construcción europea requiere de convicciones firmes, conductas limpias y transparentes, situar las decisiones en el nivel —regional, nacional, europeo— en el que puedan realmente ser eficaces, y buscar mayorías de apoyo suficientemente amplias entre los europeístas para cerrar la puerta a cualquier tentación de emprender el camino hacia un pasado mucho peor que el presente. En última instancia, el proyecto de «una unión cada vez más estrecha» no es sino la vía que nos tiene que alejar de ese pasado y abrirnos las puertas hacia un futuro más seguro y mejor.

Para ello hay que sostener con claridad la defensa de los valores, principios y razones por las cuales pensamos que la apuesta

decidida por la profundización de la integración es la mejor alternativa para avanzar hacia un futuro mejor, frente a los enormes riesgos de intentar dar marcha atrás hacia un pasado de guerras, enfrentamientos y carencia de libertades en buena parte del territorio europeo. El dilema entre el temor al futuro y la memoria de las tragedias que nos deparó el pasado a todos los europeos hay que expresarlo con claridad y determinación, antes de que sea demasiado tarde. Y dada la profundidad de la crisis política actual, hacer frente a la situación en la que nos encontramos no deja de ser una magnífica oportunidad para relanzar el proyecto europeo.

Joaquín Almunia fue comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios (2004-2010) y vicepresidente de la Comisión Europea y comisario europeo de Competencia (2010-2014)