



Los futuros de Europa

Josep Borrell

Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores

El primer escenario posible para la Unión Europea es de retrocesos. Aunque todavía no se han dado y no es deseable que se produzcan, se observa cierta tendencia a la tentación nacional-populista en muchos países. Una Unión Europea reducida en su marco competencial actual no aportaría soluciones a los retos globales que es necesario afrontar conjuntamente, tales como armonizar los sistemas fiscales de la Unión, poner en común mecanismos europeos para la gestión de las migraciones y establecer estándares europeos para combatir de una manera efectiva la desigualdad social. De darse este escenario, la capacidad para actuar colectivamente se vería mermada, así como la voz de Europa en el mundo.

Contexto europeo

Casi 70 años después de la Declaración Schuman vivimos en una Unión de 28 Estados miembros, una comunidad de 500 millones de ciudadanos donde se conjugan la libertad de mercado y la justicia social, la democracia y el Estado de derecho, lo que constituye un referente de integración política transnacional para el resto de la humanidad.

Desde este punto de vista, la construcción europea supone un éxito incontestable, si bien las políticas de ajuste fiscal a ultranza impuestas por el Consejo Europeo a partir de la primavera de 2010 hasta (al menos) el 2014, con el cambio de rumbo de la Comisión Juncker, y las insuficiencias institucionales de la unión monetaria solo parcialmente corregidas, han dejado heridas en el tejido social de países como Grecia, Italia o España, que no han terminado de cicatrizar.

Pero además de la recuperación del empleo y de las condiciones de vida y el refuerzo del euro, es evidente que la Unión se enfrenta a importantes retos de naturaleza transnacional, desde la aparición de una nueva

geopolítica mundial de tintes imperiales, como recuerda Zaki Laidi con la vuelta del antiguo oponente (Rusia), la aparición de un rival sistémico (como ahora calificamos a China) y las dudas sobre la fiabilidad del viejo protector (Estados Unidos), a la gravedad de la crisis climática, los flujos migratorios, las recesiones cíclicas del capitalismo internacional, los conflictos comerciales o la digitalización y la robotización, con sus consecuencias sobre el mundo del trabajo.

Las elecciones europeas de mayo de 2019 han demostrado que las fuerzas políticas pro-europeas (democristianos, socialdemócratas, liberales y verdes) siguen contando con un muy mayoritario respaldo electoral, lo que supone controlar más de dos tercios de los escaños. Sin embargo, a pesar de su fracaso relativo, no se puede dar en ningún caso por liquidada la tentación nacional-populista, que buscará explotar cualquier debilidad del proyecto de integración en su beneficio, incluso con la ayuda de agentes extranjeros y sus campañas de desinformación y ataques cibernéticos.

No hay nada inevitable en la historia, pero estas elecciones han dado a la Unión Europea una nueva oportunidad para demostrar a la ciudadanía, que es capaz de unirse para ser más fuerte y suministrar los bienes públicos necesarios para abordar los grandes retos transnacionales. El tiempo dirá si habremos sido capaces de hacerlo. El análisis de las circunstancias actuales nos debe permitir asignar una cierta probabilidad a los futuros posibles y delinear el que me parece más deseable.

Hay tres posibles escenarios hacia los que Europa se puede dirigir en los albores de la tercera década del siglo XXI. En primer lugar, el de ir hacia atrás, desandando en todo o en parte lo alcanzado en estos 70 años de construcción europea. Un segundo escenario consistiría en el mantenimiento del *statu quo* continuando con el mismo catálogo de políticas en el actual marco institucional y con unión monetaria a medio construir. Y un tercero, por el que hemos de tomar partido los progresistas y europeístas, que es el del giro social y la reforma de las instituciones, lo que permitiría emprender nuevas políticas comunes que aborden los principales

desafíos enumerados más arriba. Una toma de decisiones más ágil y democrática permitiría avanzar en el proceso de integración y consolidar nuestro papel en el mundo.

Primer escenario de futuro: ir hacia atrás

Este primer escenario posible es un escenario de retrocesos, que no se ha dado y que no es deseable que se produzca. Una Unión reducida en su marco competencial actual no aportaría soluciones a los retos globales que debemos afrontar conjuntamente, como armonizar los sistemas fiscales, poner en común mecanismos europeos para la gestión de las migraciones y establecer estándares europeos para combatir efectivamente la desigualdad social. De darse este escenario, la capacidad de actuar colectivamente se vería mermada, así como la voz de Europa en el mundo. Igualmente, si reducimos el marco competencial actual de la Unión Europea y desmontamos el euro, quizá el proceso de toma de decisiones se simplificaría de cara a la ciudadanía, pero la factura a nivel político y social sería difícil de asumir, incluyendo los costes de dismantelar la unión monetaria.

Pero, no creo que este futuro sea posible. La última década ha estado marcada por una crisis múltiple que ha llevado a multitud de analistas, académicos y líderes de opinión a dar por sentada la idea de que el nacional populismo y el euroescepticismo iban a obtener una representación decisiva en las últimas elecciones europeas, lo que no ha sucedido.

Podríamos llamar el período 2009-2019 como "la década de la policrisis" caracterizándose su primer lustro por el inicio de la crisis económica y financiera que derivó en los programas de ajuste que buscaban la reducción de



los déficits presupuestarios mediante recortes y subidas de impuestos. La posibilidad del Grexit abrió grietas en la confianza en nuestra moneda común, produjo una brecha entre los países del norte y del sur, y puso en evidencia la arquitectura incompleta del euro.

Esta política profundizó la recesión en varios Estados miembros (España incluida), empeoró las condiciones fiscales y aumentó la desigualdad. A partir del verano de 2014, la Comisión Juncker corrigió parcialmente el rumbo, con la flexibilización de las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el plan de inversiones para Europa, dotado de 500 mil millones de euros, al tiempo que el BCE bajaba los tipos de interés al cero por ciento y ponía en marcha el programa de compra de deuda soberana por valor de 1 billón de euros. Todo ello ha contribuido a la recuperación de la Eurozona, que ha encadenado varios años de crecimiento y conducido el paro al 7,5% de la fuerza de trabajo, el nivel de empleo más alto desde el inicio de la crisis.

Durante el segundo lustro, esta mejora global de la economía ha coincidido con la invasión de Crimea por parte de Putin y la consiguiente guerra

con Ucrania y la guerra de Siria, que provocó las oleadas migratorias de 2015 y 2016. A todo ello se ha unido posteriormente la victoria del Brexit en el referéndum de 2016 y la posterior victoria electoral de Donald Trump en los Estados Unidos.

Estas circunstancias pusieron en cuestión la fortaleza del proyecto europeo aún a pesar de la recuperación económica. Y, sin embargo, todas estas rupturas geopolíticas con la excepción de la cuestión migratoria han cohesionado a la UE. La encuesta periódica del Parlamento Europeo, el eurobarómetro, empieza a mostrar un apoyo sostenido al euro y a la UE precisamente a partir del referéndum del Brexit, que alcanza sus mayores valores en 20 años. Asimismo, los resultados electorales muestran que el aumento de la participación fue el más alto en los últimos 25 años (hasta el 50,6% para el conjunto de la UE, el 61% en el caso de España) y que este se debió sobre todo a la participación juvenil. Lo han corroborado las elecciones del 26 de mayo con una mayoría a favor de la integración europea (superior al 65%) en el presente Parlamento, sostenida por los grupos democristiano, socialdemócrata, liberal y verde.

En cambio, la representación obtenida por el bloque euroescéptico y nacional-populista ha alcanzado el 23%, muy lejos del porcentaje decisivo que muchos analistas predecían, si bien realizado por el éxito electoral en algunos países clave de formaciones políticas como la Lega, el Brexit Party o el Frente Nacional. Sin embargo un 50% de los encuestados estima que el rumbo al que se dirige la UE no es el correcto, por lo que cabe concluir que la ciudadanía apoya el proyecto pero reclama otro tipo de políticas. Por todo ello, podemos concluir que este escenario no solo no es deseable, sino que tampoco es por suerte el más probable.

El *statu quo*

El segundo escenario es mantenernos en la actual agenda de reformas sin avanzar a pesar de la retórica electoral en favor de una mayor integración. Ciertamente, en los últimos años se han dado pasos positivos avanzando en coordinación económica, como la unión bancaria (supervisión común, fondo de resolución) y también se han dado pasos importantes en la Europa de la defensa; pero esto no basta. El euro sigue sin contar con el respaldo fiscal, ni con un fondo de garantía de depósitos por lo que la Unión monetaria sigue sin estar preparada para la próxima crisis, mientras sigue bloqueada en el Consejo la imprescindible reforma del sistema común de asilo y refugio.

El riesgo de quedar atrapados en el *statu quo* es grande por los egoísmos nacionales en clave norte-sur y la ruptura cultural en la cuestión migratoria entre el este y el oeste. Un riesgo que se acrecienta con un proceso de toma de decisiones en el Consejo, con la prevalencia de la regla de la unanimidad aun cuando el Tratado no lo exige en todos los casos y sí que es

obligatorio para recursos propios, política social y política exterior, lo que supone un freno a la hora de promover una agenda política de calado.

Aunque este escenario es el más probable, el mantenimiento del *statu quo* choca con el programa de Ursula von der Leyen que en sus seis grandes líneas de acción propone nuevas políticas que difícilmente se llevarán a cabo sin explotar a fondo el Tratado de Lisboa (pasarelas, etc.) y sin su reforma. Nos jugamos, por tanto, ir hacia una legislatura de bloqueo y de proyectos frustrados, con el consiguiente riesgo de no estar a la altura de las demandas de la ciudadanía, que reclama la intervención de la UE.

Nuevas políticas e instituciones más eficaces

El escenario más deseable, pero sin duda no el más fácil, es el de incorporar nuevas políticas comunes y reformar las instituciones. Es el momento adecuado para ello. En su discurso de julio de 2019, Ursula von der Leyen, propuso seis grandes ámbitos sobre los que la nueva Comisión Europea basará su acción política. En primer lugar, un Green Deal Europeo para conseguir los objetivos del Acuerdo de París y lograr la neutralidad climática en el año 2050; en segundo lugar, avanzar en la profundización en la unión económica y monetaria poniendo en práctica al mismo tiempo un plan de acción para desarrollar el Pilar Social; su tercer eje, implementar la agenda digital para Europa; como cuarto punto de su programa de gobierno, relanzar un nuevo pacto europeo por la migración; el quinto punto clave es tener una voz más fuerte en la escena internacional; y el sexto, trabajar por un reforzamiento de la democracia europea estableciendo una mayor

cooperación con el Parlamento y más transparencia y rendición de cuentas.

Si los Estados miembros bloquearan esta agenda se situaría a Europa en la irrelevancia. Corresponde a la clase política europea, en buena parte renovada, demostrar que con una visión clara y una buena dosis de liderazgo este programa es realizable.

La Conferencia sobre el futuro de Europa propuesta por Macron y aceptada por las instituciones supone una oportunidad inmejorable para dar impulso a este escenario. Es deseable y necesario constitucionalizar algunas políticas como lucha contra el cambio climático, el presupuesto de la Eurozona o el pilar europeo de derechos sociales. Estas nuevas competencias requieren un presupuesto reforzado que no se puede limitar al 1% del PIB europeo.

Pero no basta con actualizar las políticas en consonancia con los nuevos retos: el mundo no espera. Europa debe tomar sus decisiones más ágilmente y con mayor legitimidad democrática. El Parlamento debe codecidir en pie de igualdad con el Consejo en todas las políticas, incluyendo el presupuesto plurianual, la armonización fiscal o los recursos propios de la Unión. Además, hay que eliminar la cultura de la unanimidad en el Consejo y, progresivamente, la unanimidad como regla de decisión en los ámbitos en los que subsiste, como el de la política exterior.

La integración europea no es un fin en sí misma, sino la mejor manera de garantizar el progreso económico social de Europa, sin el cual corremos el riesgo de perder el apoyo de las clases populares impidiendo la construcción de una sociedad abierta, cosmopolita y multicultural, reflejo de los mejores valores de nuestra cultura común. **TEMAS**