

# EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Reformar Europa en tiempos  
de guerra



# **El estado de la Unión Europea**

Reformar Europa en tiempos  
de guerra



# **El estado de la Unión Europea**

Reformar Europa en tiempos  
de guerra

*Director:*

Diego López Garrido

*Coordinación:*

María Pallares

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores  
© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung  
Traducción: NARTRAN Translations  
Agradecimientos: Rodrigo Castellanos y Tabea Härdich

Diseño de la cubierta, edición, realización e impresión:  
Lúa Ediciones 3.0, S.L.  
Avenida de Burgos, 39, 1.º izq. 28036 Madrid  
616 722 687

ISBN: 978-84-126580-0-2  
Depósito legal: M-31054-2022

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos..

No está permitido el uso comercial de los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin el consentimiento por escrito de la misma.

# Índice

- 7**      **Introducción. La guerra de Ucrania hace la reforma de la Unión Europea más necesaria que nunca**  
Luise Rürup y Diego López Garrido
- 13**     **La Conferencia sobre el Futuro de Europa: un método inadecuado que habrá que corregir en la fase de puesta en marcha**  
Francisco Aldecoa Luzárraga
- 25**     **La Europa social: mantener el *statu quo* durante la pandemia, evitar una mayor desigualdad**  
Björn Hacker
- 35**     **Europa rumbo a la luna: la hora de la verdad. Las políticas energéticas y climáticas de la UE a prueba. El resultado puede ser una verdadera Unión Energética**  
Claudia Detsch
- 45**     **La política en Europa: elecciones, cambios y tendencias**  
Carlos Carnero y José Candela
- 51**     **La insuficiencia de la política migratoria y de asilo europea**  
Paloma Favieres
- 57**     **El Estado de derecho en la Unión Europea: situación**  
Francisco Fonseca Morillo
- 75**     **Lecciones aprendidas de la guerra de Ucrania**  
José Enrique de Ayala
- 89**     **España al timón de la UE en tiempos convulsos: por una agenda ambiciosa para la Presidencia del Consejo de 2023**  
Mercedes Guinea Llorente
- 99**     **La UE en el escenario global. La autonomía estratégica europea**  
Christos Katsioulis
- 107**    **Biografías**



# Introducción

## La guerra de Ucrania hace la reforma de la Unión Europea más necesaria que nunca

La guerra injustificada que Rusia inició atacando a Ucrania el pasado mes de febrero abrió sin lugar a duda una nueva etapa en Europa. Ese cambio de tiempos, o *Zeitenwende*, como lo ha definido el canciller alemán Olaf Scholtz, ha significado una conmoción política sin precedentes, que ha llevado ciertos países, como Alemania, a redefinir su posición como actor europeo y global. En su ya famoso discurso en el parlamento alemán del 27 de febrero de 2022, tres días después del inicio de la guerra, declaró: “Europa es nuestro marco de actuación. Solo si entendemos esto seremos capaces de afrontar los retos de nuestro tiempo. (...) Defendemos la paz en Europa. Nunca nos resignaremos a la violencia como medio político. Siempre defenderemos la resolución pacífica de los conflictos. Y no descansaremos hasta que la paz esté asegurada en Europa. En esto no estamos solos, sino junto con nuestros amigos y socios en Europa y en todo el mundo. Nuestra mayor fuerza son las alianzas y los acuerdos. A ellos debemos la gran felicidad de la que goza nuestro país desde hace más de 30 años: vivir en un país unido, en prosperidad y en paz con nuestros vecinos. Si queremos que estos últimos 30 años no queden como una excepción histórica, debemos hacer todo lo posible por la cohesión de la Unión Europea, por la fortaleza de la OTAN y por estrechar aún más las relaciones con nuestros amigos, socios y personas afines de todo el mundo. Tengo plena confianza en que lo lograremos. Porque pocas veces hemos estado nosotros y nuestros socios tan decididos y tan unidos”.

Más allá de las consideraciones relativas a la guerra, tenemos que ser conscientes de que el mañana siempre llega antes de lo que se piensa: las próximas elecciones al Parlamento Europeo (PE) están a la vuelta de la esquina. En mayo de 2024, el Parlamento Europeo será elegido directamente por décima vez. Después de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, es la próxima gran prueba para la democracia supranacional. ¿En qué situación nos encontramos en 2022 en la Unión Europea? ¿Estamos frente a la Unión Europea más fuerte, más rica y abierta a la reforma de los últimos años?

En los ya dos tercios de siglo que está cumpliendo la Unión Europea ha habido realmente solo una gran reforma, la que se produjo en torno a los años 90 expresada en dos acontecimientos endógenos —el Tratado de Maastricht, que creó el euro como moneda única, y la enorme ampliación hacia el este—, y uno exógeno e indirecto: la

caída de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia. Los efectos de tales cambios fueron tan importantes que pronto se vislumbró el horizonte de una Europa como potente sujeto político y por ello la necesidad de acometer otra reforma de fondo, que se pensaba se realizaría en el siglo XXI.

No ha sido así. Lo han impedido las inesperadas crisis que se han ido sucediendo una tras otra, y los errores de política económica o incapacidad de la Unión para afrontarlas con determinación y unidad. Nos referimos a la Gran Recesión de 2010-2012; el Brexit, que se inició en 2017; la pandemia de la COVID-19, con sus implicaciones sanitarias y económicas; y, este mismo año, la guerra contra Ucrania desencadenada por Rusia, con consecuencias disruptivas gigantescas para toda Europa. También para el resto del mundo, condenado a sufrir un freno al crecimiento y al consumo en los próximos meses.

La Unión Europea reaccionó a la crisis financiera con una política de rigidez presupuestaria, que solo consiguió el descenso en el nivel de vida de millones de personas y el cierre de miles de empresas. Afortunadamente, la respuesta a la COVID-19 y sus consecuencias económicas ha sido exactamente la contraria. Es decir, políticas keynesianas de inversión, protagonizadas por el Banco Central Europeo y sus masivas compras de deuda pública, y acciones conjuntas de vacunación impulsadas por la Comisión con el acuerdo del Consejo Europeo. Con el Fondo Comunitario de Nueva Generación (NGEU), la UE ha puesto en marcha el mayor paquete de estímulo económico (700 000 millones de euros) de su historia. Y al hacerlo, ha mostrado una solidaridad a una escala nunca vista. Y, en vista a la agresión bélica rusa, la UE ha adoptado un paquete de sanciones de una magnitud sin precedentes, con unanimidad.

Ante la agresión de Rusia contra Ucrania, la Unión ha dado un paso más en autonomía con su reacción a la crisis de la energía, alimentaria e inflacionista. No solo ha lanzado propuestas hacia la soberanía energética europea, sino que lo ha hecho —y esto es lo más relevante— con un grado de unidad desconocida a lo largo de la historia de la Unión Europea. Esta acción va a terminar indefectiblemente en algo impensable hace solo algunos años: la atribución a la Unión de competencias en las sistémicas políticas sobre las fuentes de energía y su consumo por empresas y hogares.

Desde hace décadas, esa era ya una reforma imprescindible cuando gran parte del territorio de la Unión dependía del gas ruso para abastecer a su industria. Han sido los impactos de la guerra los que han impulsado una Europa de la energía, y que sea Bruselas la que lidere las medidas comunes para impedir que los precios del petróleo, del gas y la electricidad se disparen hiriendo profundamente las economías de las y los ciudadanos europeos. Esta es una de las reformas estudiadas en el presente Informe.

Vinculada a lo anterior está la transición ecológica de Europa hacia emisiones neutras de CO<sub>2</sub> a la atmósfera para 2050. La mejor forma de abordar la crisis energética agudizada por la guerra de Ucrania es la apuesta rotunda por las energías renovables y lo que se ha decidido llamar “economía circular”. También en este caso la reforma hacia la sostenibilidad frente al cambio climático no se ha producido a causa de la guerra.

Antes de ella —y después de ella— deberá consolidarse como una reforma clave de la Europa del siglo XXI.

Lo mismo sucede con la deseable Europa social. En los informes de años pasados elaborados por la Friedrich-Ebert-Stiftung y la Fundación Alternativas hemos estado proponiendo machaconamente la necesidad de un salario mínimo europeo, unas pensiones europeas decentes o un sistema sanitario parecido a una Europa de la salud, que pueda abordar con eficacia el envejecimiento o las enfermedades crónicas en nuestras sociedades. Este ha sido, en efecto, uno de los emblemas de los informes sobre el Estado de la Unión Europea de ambas fundaciones. Ahora vemos que la Europa social se abre camino. Es espoleada por la guerra, pero esa importante reforma debió realizarse antes y será una realidad después.

La directiva sobre política social propuesta por la Comisión a la aprobación del Consejo y del Parlamento Europeo no trata de unificar todos los salarios mínimos. Sería imposible. Pero sí plantea una horquilla en proporción a los salarios medios de cada país. Es un avance indudable hacia un pilar social dentro de la Unión, hasta ahora inexistente en unos Tratados que dejan esta materia en manos de los Estados. Hay que seguir insistiendo en una Europa protectora del bienestar de sus habitantes. Lo planteamos una vez más en el presente Informe.

La política de migración y asilo también ha de formar parte de la Europa social. El pacto de migración y asilo es una demanda desde hace décadas, pero nunca se consiguió al exigirse en los Tratados la unanimidad para adoptar decisiones a nivel comunitario. La emigración proveniente de Ucrania de centenares de miles de familias, acogidas sin límites en todos los países de la Unión, ha terminado por romper la barrera a la inmigración edificada por algunos Estados. Es el momento de acometer un verdadero pacto de migración y asilo en un continente que necesita la inmigración para sostener su preciado Estado de Bienestar.

No solo hay que atraer inmigrantes. Hay que intentar que permanezcan en la Unión Europea. Es este un fenómeno estructural. La Organización Internacional para la Migración estima que hay 272 millones de migrantes en el mundo (3,5 % de la población mundial). De ellos, 41,3 millones son refugiados (cifras anteriores a la guerra de Ucrania). Hay que establecer legislaciones inclusivas porque los niveles de inmigración en Europa están disminuyendo, lo que es grave ante el descenso de población en países como Italia y España.

Junto a la migración y el asilo, la otra gran reforma, mencionada por el canciller Olaf Scholz en su reciente discurso en Praga, es la fiscal. Cualquier política ambiciosa de inversión, de ayudas sociales, de intervención en el mercado del gas, de industrialización o de seguridad y defensa, únicamente puede ser financiada por medio de impuestos. Este es otro ámbito en el que se requiere el voto unánime en el Consejo de la Unión Europea. Ante la guerra y sus efectos ya no cabe esperar más. De ahí que el consenso en la Unión deba ser ahora los impuestos a los “beneficios caídos del cielo” de las empresas energéticas y un 15 % como tipo mínimo en el impuesto de sociedades.

Nada de lo anterior será posible, probablemente, sin la más difícil reforma en la Unión Europea y, a la vez, la más necesaria. Nos referimos claro está a la reforma institucional. Es decir, a la reforma de los Tratados, para hacer legalmente posible todas esas reformas políticas, que son objeto de los capítulos del presente Informe sobre el estado de la Unión Europea.

Dicha reforma tiene el consenso del Parlamento Europeo (fue el asunto principal en la Conferencia sobre el futuro de Europa), pero aún no del Consejo Europeo.

En nuestro Informe se apuesta por una reforma de los Tratados que haga posible, por ejemplo, que las decisiones o acuerdos en política exterior y de seguridad no requieran la unanimidad. Si aspiramos a que la Unión se amplíe a los actuales países candidatos, y a más países en regiones como la balcánica —lo que la guerra ha puesto en el orden del día— es absolutamente imprescindible que un solo Gobierno no pueda paralizar un acuerdo muy mayoritario. Tal idea ha sido apoyada en los últimos meses por dirigentes políticos del peso de Emmanuel Macron, Mario Draghi o Olaf Scholz.

En ese sentido, el canciller alemán hizo propuestas muy concretas en su discurso de Praga del pasado mes de agosto. Entre otras, propone ampliar los ámbitos en que las decisiones se toman por mayoría en lugar por unanimidad en el Consejo, llegar a un nuevo equilibrio en la composición del Parlamento Europeo, y, sin cambiar la regla de un comisario por país, aboga por que la Comisión se organice internamente de manera más eficiente.

También, es cierto, la reforma ha sido rechazada por Gobiernos de los países más pequeños.

Sin abordar lo que llamaremos “segunda gran reforma de la Unión”, que incluye las esferas que hemos mencionado, la Unión Europea no podrá convertirse en lo que se denomina Europa geopolítica. Europa tiene que dar ese paso. Sin ello, no tardaría en convertirse en un sujeto político de segunda fila en un escenario protagonizado por Estados Unidos y China, en creciente polarización.

Estamos asistiendo a un cambio de paradigma y al inicio de una nueva era de la globalización, por lo que es importante que la UE sepa cuál es la posición de sus aliados y, sobre todo, de sus pares. Una encuesta realizada en América Latina por encargo de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en 2022<sup>1</sup> ha revelado que las sociedades latinoamericanas dan prioridad a los derechos humanos, la democracia, el bienestar y la importancia del medio ambiente. También reveló que el poder blando de Europa tiene un enorme atractivo y atribución de competencias en el subcontinente latinoamericano: la gente prefiere Europa a cualquier otro socio no latinoamericano. Europa se percibe como un actor influyente en el futuro, comprometido con los derechos humanos, la paz, el medio ambiente y la lucha contra la pobreza.

La integración, la cohesión y la solidaridad de Europa están otra vez entre nuestros objetivos. Eso significa que la Unión está obligada a liderar políticas tan sistémicas como

---

1. Disponible en: <https://data.nuso.org/es>.

la exterior y de seguridad, la política económica (no existe aún una Unión Económica), el aseguramiento de los bienes públicos de primera necesidad o, como ya hace, la protección de los valores de la democracia, las libertades y el Estado de derecho. Una Unión de 33 Estados, o más, requerirá dar ese impulso reformador. Es fundamental situar la democracia y la participación ciudadana en el centro de las reformas para aumentar la legitimidad y la eficacia de la toma de decisiones de la UE, tal y como se proclamó en 2021 en las consultaciones para la conferencia sobre el futuro de EU.

La guerra en Europa no ha inventado la necesidad de una gran reforma, pero la ha situado como la prioridad de la Unión Europea del futuro.

**Luise Rürup**

*Representante de la*

*Friedrich-Ebert-Stiftung en España*

**Diego López Garrido**

*Vicepresidente ejecutivo*

*Fundación Alternativas*



# La Conferencia sobre el Futuro de Europa: un método inadecuado que habrá que corregir en la fase de puesta en marcha

Francisco Aldecoa Luzárraga

## Consideraciones generales

Uno de los aciertos que más me han disgustado durante el último año ha sido comprobar que tenía razón en el artículo que publiqué el pasado año en el Informe sobre el Estado de la Unión Europea del año 2021 titulado *Cómo mejorar la participación de la sociedad civil organizada y los ciudadanos en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. En aquel artículo atinaba acerca de los problemas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, donde señalaba: “está claro que hay dos grandes desequilibrios: por un lado, entre los representantes de las instituciones y los representantes de los ciudadanos y la sociedad civil, ya que los primeros son 273 y los segundos suman 88; y, por otro lado, el desequilibrio entre los representantes de los ciudadanos, que son 80, aunque hayan sido elegidos de forma aleatoria, y los de la sociedad civil, que son ocho” (Aldecoa 2021:34). Por ello, posiblemente, como mencionaba al comienzo del artículo, no puedo estar más apenado de haber acertado.

A lo largo de estas líneas voy a examinar el funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE), donde el papel excesivo de los ciudadanos designados aleatoriamente, que podía haber sido la principal virtud de la CoFoE, ha sido, posiblemente, el principal defecto, ya que precisamente por eso no se han cumplido sus objetivos iniciales. Estos no eran otros que generar las propuestas de mejora entre los distintos sectores intervinientes. Tampoco se han establecido las líneas estratégicas claras que al final han quedado diluidas en 39 propuestas generales y 300 medidas concretas que, en algunos casos, son contradictorias. Como, por ejemplo, la propuesta de la elección directa de la Presidencia de la Comisión Europea por sufragio universal.

Sin embargo, todavía es pronto para poder evaluar la aplicación de algunos aspectos positivos que estaban en las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, ya que tanto la Comisión Europea como el Consejo se han comprometido a ponerlas en marcha. Quizás los efectos más importantes de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y sus conclusiones son las

dos resoluciones adoptadas por el Pleno del Parlamento Europeo el 4 de mayo y el 9 de junio, en las que se solicita al Consejo Europeo la convocatoria de una Convención Europea en aplicación del artículo 48.2. La propuesta que se desliga de las 39 medidas, que era la reforma de los tratados, ha quedado inconclusa, puesto que en el Consejo Europeo del pasado 23 y 24 de junio, el último bajo presidencia francesa, no se ha tomado una decisión. De hecho, ni siquiera se hace mención a esta posibilidad.

### **El excesivo papel de los ciudadanos elegidos al azar en el funcionamiento de la CoFoE**

El 16 de julio de 2019, la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, recogió esta iniciativa —impulsada también por la sociedad civil europea y por nosotros, desde el Movimiento Europeo Internacional y los Consejos Nacionales en mayo de 2019, y los partidos políticos europeos— de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa que reúna “a los ciudadanos (con una fuerte presencia de los jóvenes y la sociedad civil) y a las instituciones europeas como socios en pie de igualdad”, quedando esta “abierta a la reforma de los tratados” (Comisión Europea y Von der Leyen, 2019).

De la composición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa hay que señalar, como ya decíamos en el anterior artículo del Informe de Alternativas sobre el Estado de la Unión, 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, entre los que me encuentro, y la sociedad civil de cada uno de los Estados miembros [EEM]) y una sobrerrepresentación de los ciudadanos aleatorios (80) y de las instituciones europeas y nacionales [Parlamento Europeo (108), Parlamentos nacionales (108), Consejo de la UE (54), Comisión Europea (3): Dubranka Suica, Vera Jourova, Maroš Šefčovič), 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, esta ha sido todavía más desigual

y alejada de las palabras iniciales de la presidenta de la Comisión Europea, que hablaba de un “pie de igualdad”. Esto se debe a que el peso y la iniciativa de los ciudadanos se expresaba 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 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.

### **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: 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 se han mostrado poco receptivos, en algunos casos, a las sugerencias del resto de los pilares de la Conferencia.

## 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 cargado de aprobar las conclusiones del Pleno, previa revista del *Board* de la Conferencia, los días 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 la iniciativa casi exclusiva. A ello se 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 protagonismo más allá de lo que establecían las convocatorias.

Los siete plenos celebrados han sido los siguientes. El primer plenario se celebró los días 17 y 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, siendo posible la presencialidad.

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 al que haremos referencia en el epígrafe siguiente. 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.

## La infrarrepresentación de la sociedad civil y el limitado papel de los otros pilares en la misma

En el informe del año 2021 señalábamos la sobrerrepresentación de los ciudadanos en la composición de la Conferencia. Este año hemos analizado que el funcionamiento ha sido todavía peor, ya que los ciudadanos elegidos al azar han tenido un liderazgo excesivo y los

representantes del resto de los pilares han tenido un papel real muy por debajo.

La sociedad civil también ha sido infrarrepresentada, lo que ha sido paliado, en parte, debido a la participación de los 27 representantes de la sociedad civil organizada y los eventos nacionales. Esto ha equilibrado algo la participación de la misma, ya que son 34 representantes de las organizaciones de la sociedad civil frente a los 80 ciudadanos elegidos al azar. En todo caso, esta representación ha sido insuficiente, ya que los ciudadanos, en el funcionamiento, tenían un derecho de iniciativa del que no disponíamos los demás. Igualmente, en los plenarios de la Conferencia sobre el Futuro de Europa disponían de más tiempo para sus intervenciones, de manera que no hubo un equilibrio entre los representantes de la sociedad civil organizada y los representantes de los ciudadanos.

### **El funcionamiento desigual de los nueve 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: 2 de la Comisión Europea, 2 del Parlamento Europeo, 2 de los Parlamentos nacionales, 2 del Consejo de la UE y 1 de la Presidencia 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); 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 cuya situación expongo más abajo, fueron completamente inflexibles a las sugerencias y propuestas que no estaban en su informe. Señalaban que no habían sido aprobadas y votadas y, por lo tanto, no se podían tener en cuenta.

### **La agresión rusa a Ucrania impulsa una nueva fase en la CoFoE**

La agresión de la Federación Rusa a Ucrania ha sido la invasión militar más cruel en el continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial que ha sufrido un país asociado a la Unión Europea. En ella, aunque no hay todavía datos oficiales, se calcula que nos estamos acercando ya a cerca de 100 000 fallecidos, de los cuales se calcula que el 80 % son jóvenes; y aproximadamente tres veces más el número de heridos. Al mismo tiempo, a las víctimas se suman más de 15 millones de desplazados, de los cuales 8 millones son desplazados internos, 6 son refugiados en terceros países y casi medio millón parecen ser trasladados forzosos a la Federación Rusa.

Después de la agresión de la Federación Rusa al estado soberano de Ucrania el 24 de febrero, la percepción de la Conferencia sobre el Futuro de Europa cambia sustancialmente. Especialmente, por la participación en el cuarto pleno de la Conferencia de dos representantes ucranianos que asistieron al efecto y el Alto Representante, Josep Borrell, quien se dirigió desde la cumbre de Versalles al Pleno de la CoFoE el 11 de marzo.

La Unión Europea ha reaccionado de forma conjunta, con apoyo político sin límites por parte de los 27 Estados miembros, a través de los siete paquetes de sanciones adoptados hasta el momento, algunos de ellos sin precedentes. Junto a ello, también se ha incrementado el volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo, un respaldo económico e incluso con apoyo militar, lo cual no se esperaba. En un primer momento, únicamente con

armamento defensivo, pero en la actualidad se trata ya de armamento de todo tipo, y el más moderno posible, incluso parece que incluye helicópteros y aviones.

En el Pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y en los diversos grupos de trabajo se ha pedido el mayor apoyo posible para el Estado ucraniano, así como el incremento de las sanciones a Rusia. De esta situación se percibe como necesaria la reforma del modelo político de la Unión Europea, lo cual pasa necesariamente por la reforma de los tratados, para hacer posible una toma de decisiones más ágil e incluso otorgar más competencias al Alto Representante y ampliar las competencias de la Unión Europea.

A partir de este momento, se vivió con más intensidad tanto el alcance de las reformas como la necesidad de una profundización en el conjunto del proyecto europeo. Y se entendió que el ataque no era solo a Ucrania, Estado asociado a la Unión Europea, sino a la Unión Europea en su conjunto, a sus valores, a su democracia, a su forma de vida, a sus libertades, a su Estado de Derecho, al conjunto del proyecto comunitario, a la sociedad del bienestar, a la soberanía compartida...

Por ello, en este pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el 12 de marzo, propuse la adopción de una declaración conjunta del Pleno de la CoFoE de condena expresa a la agresión rusa a Ucrania, exponiendo las razones anteriormente citadas. Sin embargo, pese a contar con un gran apoyo, por razones formales, de práctica parlamentaria, no se llegó a materializar, a pesar de que existía un consenso completo y había un acuerdo explícito.

Desde esta agresión se han celebrado cuatro plenos más, habiendo plenarios casi quincenalmente. El cuarto plenario tuvo lugar los días 10, 11 y 12 de marzo, ya que el plenario de febrero fue nuevamente pospuesto porque los paneles ciudadanos no se habían podido reunir y, por lo tanto, no existían sus conclusiones para continuar los trabajos.

A partir de este momento, el ambiente de los plenarios siguientes (quinto, sexto y séptimo) fue completamente diferente, habiendo una mayor cohesión entre

todos los miembros de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, incluso entre los representantes polacos de todas las tendencias. Tanto es así, que las voces disidentes o más díscolas con el proceso de avanzar en la Unión Europea se atenuaron.

El quinto plenario se celebró los días 24 y 25 de marzo, donde ya se realizó un primer borrador de propuestas en los grupos de trabajo. El sexto se organizó los días 7 y 8 de abril, antes de las vacaciones de Pascua, en el que los grupos de trabajo presentaron sus conclusiones casi definitivas, basadas todas ellas en los paneles ciudadanos, puesto que no se permitió otra posibilidad. Finalmente, el séptimo y último plenario se celebró los días 28, 29 y 30 de abril, elaborando las conclusiones finales del Pleno, que se aprobaron en la sesión del sábado y que fueron enviadas al *Board* de la CoFoE para su consideración y aprobación.

Como consecuencia de la guerra de agresión de Rusia a Ucrania, el peso de la Unión Europea en la política mundial es cada vez más importante. Y, por ello, entiendo que no solamente es necesaria la consolidación de los aspectos políticos y diplomáticos de la Unión, sino que hace falta una reforma en profundidad en todos los aspectos, para lo cual es imprescindible la convocatoria de la Tercera Convención Europea, que refuerce el modelo de la Unión Europea en clave más federal.

Es importante resaltar la situación paradójica que se está produciendo en la guerra de agresión de Rusia a Ucrania, ya que prácticamente el peso de la respuesta de la legítima defensa individual y colectiva, lo está llevando, por un lado, Ucrania; y, por otro lado, la colectiva la está soportando la Unión Europea y sus Estados miembros. En este sentido, cabe destacar el Estatuto Temporal de Refugiado en la aplicación de la Directiva de 2011, que ha permitido conceder automáticamente el estatuto de refugiado a más de ocho millones de ucranianos en diferentes países; asimismo, a través de la ayuda financiera y de la ayuda humanitaria, se está atendiendo a gran parte de los heridos de guerra en los Estados limítrofes, con una gran colaboración de la sociedad civil. Además, hay que destacar el envío de armamento de forma considerable.

También hay que destacar las consecuencias de la aplicación y creación del Fondo de Reconstrucción y, sobre todo, del sistema más efectivo, que ha sido la aplicación de siete paquetes de sanciones económicas y políticas a la Federación Rusa que están afectando al aislamiento de Rusia y a su capacidad económica de forma sustantiva. Por último, resaltar la sorprendente ayuda en materia militar, con el envío de armas tanto de manera defensiva como ofensiva, a través de la Organización Intergubernamental Fondo de Peace Facility, una organización internacional paralela, cuyas primeras actuaciones están siendo, pese a su nombre, el envío de armas.

### **La recepción de las conclusiones de la CoFoE por parte de los presidentes de las instituciones europeas el 9 de mayo**

Lo más relevante sucedió en la entrega de las Conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa a los tres presidentes de las instituciones europeas: Ursula von der Leyen, presidenta Comisión Europea; Roberta Metsola, presidenta del Parlamento Europeo; y Emmanuel Macron, presidente del Consejo de la Unión Europea; en presencia de los tres copresidentes de la CoFoE: Guy Verhostadt, eurodiputado; Dubranvka Suica, vicepresidenta de la Comisión Europea; y Antonio Costas, presidente de la República Portuguesa, en representación del Consejo de la UE por haber sido Portugal el Estado miembro bajo cuya presidencia se inauguró la Conferencia.

Algo que repitieron gran parte de los oradores fue comparar, por un lado, el desfile militar que se estaba celebrando en Moscú con motivo del Día de la Victoria —el 9 de mayo— conmemorando la victoria hace 77 años frente a los nazis, la presencia de Vladimir Putin realizando una exhibición de su último armamento; y, por otro lado, la fiesta europea conmemorando los 72 años de la Declaración Schuman, que se trata, en definitiva, de la fiesta de la democracia, tanto representativa como participativa. Representativa, ya que estaban los

máximos líderes de las tres instituciones; y participativa, porque estaban los representantes de la sociedad civil y los ciudadanos recordando y celebrando el inicio del proyecto federal europeo, a la que vez que se abría una nueva etapa en la profundización del mismo.

¿En qué consiste esta nueva etapa? Por un lado, en que tanto los tres presidentes de las instituciones europeas como los representantes de los ciudadanos y de la sociedad civil defendieron la necesidad de una profundización del modelo de la Unión Europea en su conjunto a través de la convocatoria de una nueva Convención Europea. Dicha solicitud reiteraba la resolución del Parlamento Europeo del pasado miércoles 4 de mayo en la que se solicitaba al Consejo esta convocatoria. El presidente galo, Emmanuel Macron, anunció que, si existía una mayoría simple en el Consejo Europeo, es decir, el apoyo de 14 Estados miembros, se convocaría la misma en el Consejo Europeo del 23 de junio, último bajo presidencia francesa.

Estos anuncios nacionales conectaron con importantes emociones. Es decir, en el pleno no solo existía una gran coincidencia medida a través de múltiples interrupciones y de aplausos efusivos de toda la cámara, sino que también se transmitía una enorme emoción, que es, precisamente, algo que echamos en falta en el proyecto europeo. Se suele decir que nadie se enamora de un Tratado o una Constitución, pero sí de los símbolos que los representan, y esto es lo que allí se percibía cuando todos cantamos el himno de la Unión Europea o el himno de la alegría, interpretado por una joven orquesta y cantada precisamente en la versión del español Miguel Ríos. Después, gran parte de los participantes se acercaron a saludar a todos los intervinientes, sin ningún tipo de restricciones. Es decir, que los ciudadanos, la democracia participativa, se mezcló de verdad con la democracia representativa.

La agresión a Ucrania y la solidaridad con el pueblo ucraniano, que está demostrando una heroicidad que apoyan todos los europeos, estuvo presente en todos los debates. La Unión Europea también se siente afectada por esta situación y se reafirmó que Ucrania no está

sola y que la UE va a intensificar toda su cooperación económica, humanitaria, reforzando las sanciones... se anunció el embargo de la compra del conjunto de hidrocarburos fósiles e, incluso, el refuerzo de la utilización de la justicia para condenar los crímenes contra la humanidad y de guerra que se están cometiendo desde que comenzó el ataque.

Quizás el presidente Macron es el que hizo propuestas más ambiciosas y audaces cuando afirmó que ante esta situación hay que “soñar y actuar a lo grande” y que nos corresponde a nosotros como europeos fijar el nuevo rumbo, el cual debe estar a la altura de los grandes desafíos con los que nos encontramos. Será a través de una Europa soberana, unida y ambiciosa. En este clima propuso la creación de una Comunidad Política Europea, de nuevo cuño, formada por un nuevo espacio político al que se incorporasen todos los Estados de Europa, incluidos aquellos que recientemente han salido y, desde luego, contando con Ucrania, los países de la vecindad Este e incluso con Suiza y Noruega. Estableciendo, de esta manera, una relación confederal.

Por lo tanto, la consecuencia de la Conferencia sobre el futuro de Europa es doble. Por un lado, el refuerzo de la Unión Europea como modelo federal a través de la aplicación de las 39 propuestas y 300 medidas que presentó el Pleno de la misma ante las instituciones y al que se trata de dar un seguimiento en los próximos meses. La presidenta de la Comisión, por su parte, se comprometió a realizar un balance de la aplicación de las mismas en su discurso anual del Estado de la Unión Europea en el mes de septiembre. Por su parte, las instituciones se comprometieron a la convocatoria de la Convención Europea para reforzar la Unión actual sin desechar las posibles ampliaciones de algunos de los Estados de los Balcanes, siempre que el Consejo Europeo por mayoría simple así lo decida.

Y, por último, se abrió la puerta a la creación de una Comunidad Política Europea, de carácter confederal, de todos los Estados europeos que lo quisiesen y que pudiese reforzar el proyecto europeo. Siguiendo en gran medida la iniciativa del presidente de la República Francesa,

François Mitterrand, hace más de 30 años. A la vuelta de Estrasburgo comprobé que la opinión pública en España continuaba completamente ajena a estas importantes efemérides que, probablemente, sean el inicio de una nueva etapa en la construcción política europea en la que espero que desaparezca este paréntesis y podamos estar en el lugar que nos corresponde.

### **La solicitud de la convocatoria de la Convención Europa por parte del Parlamento Europeo (4 de mayo y 9 de junio)**

Como ya hemos dicho anteriormente, 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 sabréis, 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 actual Gobierno italiano.

Así pues, este 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 Partido Popular Europeo (PPE), quien se incorporó después, gracias a la aceptación de una enmienda que también fue adoptada al mismo tiempo.

Con ello se confirma la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo hace algo más de un mes, el 4 de

mayo. Es cierto que aquella primera propuesta obtuvo un mayor número de votos, con 453 votos, debido a que el número de eurodiputados que acudió a votar fue superior, es decir, más del 60 % de la Cámara. Esta segunda Resolución es preceptiva en aplicación del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, en la que se contempla la fundamentación y, por lo tanto, los artículos del Tratado de la UE y del Tratado de Funcionamiento que la Convención habrá de revisar.

Para que se convoque definitivamente esta Tercera Convención Europea es necesario que el Consejo y/o el Consejo Europeo decida por mayoría simple aceptar la propuesta del Parlamento Europeo. En el debate en el Parlamento Europeo se ponía en duda si existían ya los 14 Estados a favor de la convocatoria de la Convención Europea y se entendía que habría que esperar, en caso de que no existiesen, a la presidencia checa, para que estos apoyos se lograsen y, en el momento en que se consiguiesen los mismos, llevar a cabo la votación.

Por otro lado, los Gobiernos que se han manifestado en contra son pequeños Estados y cuentan con menos del 10 % de la población total. Asimismo, los 13 Estados que parecen haberse sumado en contra de la Convención, según una carta publicada, no parecen ser tales, puesto que tres de ellos ya se han desmarcado de la misma, matizando el contenido y afirmando que no son contrarios necesariamente a la Convención, sino a ciertas reformas que se están proponiendo que pueden implicar, por ejemplo, el abandono de la unanimidad.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que los cinco principales partidos políticos defienden la propuesta, y únicamente los grupos de derecha extrema, incluidos los homólogos españoles, votaron en contra, era de esperar que, en el pasado Consejo Europeo, el último bajo la presidencia francesa, los días 22 y 23 de junio, se aprobara definitivamente la puesta en marcha de la Tercera Convención Europea. Sin embargo, esta resolución no se aprobó y se tendrá que debatir durante el mes de septiembre, ya bajo presidencia checa en el Consejo de la UE.

## **El jarro de agua fría en el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio**

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

La sorpresa mayúscula fue que de 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, de los cuales se compone, no hace referencia alguna a la citada solicitud. 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 septiembre bajo mandato checo. Por lo tanto, deja abierta una enorme incertidumbre.

Esta incertidumbre se incrementa si cabe 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 pospone para la siguiente reunión del Consejo. En el punto 2 de las conclusiones del Consejo se refiere a Ucrania, en el que las instituciones europeas se comprometen de forma clara a continuar con el respaldo decidido a Ucrania y la Unión Europea seguirá apoyando firmemente "la resiliencia económica, militar, social y financiera, general de Ucrania, lo que incluye la ayuda humanitaria". Además, se contempla la adopción del sexto paquete de sanciones, que aumenta la presión sobre Rusia para que ponga fin a la guerra de agresión, una ayuda macrofinanciera adicional de 9000 millones, así como propuestas de apoyo a la reconstrucción de Ucrania.

Lo que llama la atención es el punto tres de las mencionadas conclusiones, que 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 con la ampliación, se hace más imprescindible que nunca la profundización, pero esta ha quedado en suspenso.

En relación con la Conferencia sobre el Futuro de Europa solo 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, sobre la solicitud del Parlamento Europeo, hasta en dos ocasiones, de la convocatoria de la Convención Europea.

### **Conclusiones: la necesidad de la reforma de los tratados y más aún con el compromiso de acelerar la ampliación en el Consejo de junio**

A pesar de todo ello, la reforma de los tratados de la Unión Europea es imprescindible. Esta reforma habrá de llevarse a cabo pronto, especialmente antes de completar o seguir continuando con la ampliación. No debe haber ampliación sin la consolidación interna, ya que, precisamente, en este Consejo Europeo del 23 y 24 de junio, en el cual no hubo mención alguna a la Convención Europea o a la reforma de los tratados, sí que hubo un compromiso en firme de acelerar las negociaciones con los países de la ampliación, tras la concesión del Estatuto de País Candidato a Ucrania y Moldavia, y casi a Georgia, especialmente con los Balcanes. Si se produce esta aceleración en uno de los ámbitos, es decir, en la adhesión

de nuevos miembros, también deberá hacerse en el otro, en el de la profundización interna del proceso europeo.

Del análisis realizado se desprende que, a mi juicio, el papel de los representantes ciudadanos elegidos al azar es excesivo, y esto ha tenido repercusiones en el funcionamiento y en la elaboración de las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Sobre todo, entiendo que quizás el problema fundamental de la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha sido la falta de repercusión en la opinión pública y en la sociedad, y especialmente en algunos países como el nuestro, España.

Entiendo que no solo se debe a un error en la política de comunicación de la Comisión Europea, sino a la propia estructura de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, ya que los otros sectores implicados, Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales, Comité de las Regiones, Comité Económico y Social, interlocutores sociales... perdieron interés en el desarrollo de la misma. Y, paulatinamente, dejaron de participar al ver que su capacidad de incidencia era muy limitada.

Esto ha llevado a que los representantes de los ciudadanos, que son los que han llevado el peso de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, posteriormente no han tenido capacidad alguna para poder difundir los avances en la misma, ya que cada uno de ellos se ha retirado a sus obligaciones habituales. Y, por lo tanto, no existía una estructura que pudiese apoyarles en la difusión de los avances que tenían. Situación muy distinta del resto de los sectores del Pleno de la CoFoE, que ya cuentan con estructuras sólidas de comunicación, aunque no se han empleado porque no se han sentido satisfechos y vinculados a los resultados.

Por último, hay que tener en cuenta que la reforma de los tratados solicitada por el Parlamento Europeo a través de la convocatoria de una Tercera Convención Europea no ha tenido lugar durante la presidencia francesa en el primer semestre de 2022, y no parece posible que se aborde durante la presidencia checa ni durante la presidencia sueca (en el primer semestre de 2023).

En su discurso del 14 de septiembre de 2022 del Estado de la Unión Europea, la presidenta de la Comisión

Europea solicitó también la convocatoria de la Tercera Convención Europea. En el debate posterior, los grupos políticos mayoritarios recogieron ese objetivo y señalaron con distintas justificaciones la necesidad completa de abordar la convención y la reforma de los tratados.

Por ello, le va a corresponder a la presidencia española en el Consejo de la Unión Europea, en el segundo semestre de 2023, abordar la difícil tarea de la reforma de los tratados a través de la Convención Europea. Especialmente, teniendo en cuenta que estamos sufriendo aún la guerra de agresión de Rusia a Ucrania, escenario en el que la Unión Europea está jugando un papel fundamental. Sin embargo, para que sea más eficaz es necesario que se supere el sistema de decisión por unanimidad, actualmente imprescindible para la aprobación de nuevas sanciones y hacer frente a los temas en materia de seguridad y defensa.

## Bibliografía

- Aldecoa Luzárraga, F. (2021). "Cómo mejorar la participación de la sociedad civil organizada y los ciudadanos en la Conferencia sobre el Futuro de Europa". En: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung (Eds.): *Informe sobre el Estado de la Unión Europea. Europa en un periodo de transición* (p. 32) [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/madrid/17646/2021.pdf>
- Aldecoa Luzárraga, F. (Ed.) (2020). *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa: A los 70 años de la Declaración Schuman*. Madrid: Marcial Pons.
- Aldecoa Luzárraga, F. y García Cancela, E. (2021). *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Alemanno, A., Nicolaidis, K., Milanese, N. (2020). The Conference on the Future of Europe: an Open Letter. En: *VerfBlog*. 2020/2/01 [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en <https://verfassungsblog.de/the-conference-on-the-future-of-europe-an-open-letter/>
- Fernández Pérez, A. (2021). "La Conferencia sobre el Futuro de Europa: una apuesta arriesgada para fortalecer y reactivar a la Unión tras las últimas crisis", *La Ley Unión Europea*, número 91.
- García Lupato, F. (2020). "El debate sobre el futuro de Europa: una visión comparada de las posiciones de los jefes de Estado y/o de Gobierno y las instituciones europeas". En: *Revista de Estudios Políticos*, número 190: octubre-diciembre [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/86168>
- Lloveras, JM. (2021). "La Conferencia sobre el Futuro de Europa". En: Club Tocqueville [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en <https://clubtocqueville.com/la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa>
- López Aguilar, JF. (2020). "El debate sobre el futuro de las políticas comunes de migraciones, fronteras exteriores y asilo y refugio en la UE: sus perspectivas de reforma en la Comisión VDL y la anunciada conferencia sobre el futuro de Europa", *Migraciones y asilo en la Unión Europea*, Aranzadi.
- Mangas Marín, A. (2021). "Contar con la gente para el futuro de la soberanía europea". ICEI Paper, número 24. En: Universidad Complutense de Madrid [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en [www.ucm.es/icei/file/icei\\_paper\\_24\\_araceli\\_mangas-1](http://www.ucm.es/icei/file/icei_paper_24_araceli_mangas-1)
- Mavrakos, C. (2021). Conference on the Future of Europe: Who is ready for a European Political Union?. En: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, Policy Brief [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en [www.eliamap.gr/wp-content/uploads/2021/06/Policy-brief-150-Mavrakos-final-1.pdf](http://www.eliamap.gr/wp-content/uploads/2021/06/Policy-brief-150-Mavrakos-final-1.pdf)
- Ondarza, N., Minna, A. (2021). "The conference on the future of Europe: obstacles and opportunities to a European reform initiative that goes beyond crisis management". En: SWP [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en [www.swp-berlin.org/10.18449/2021C19/](http://www.swp-berlin.org/10.18449/2021C19/)

Rodríguez Prieto, V. (2020). "La dimensión exterior de la UE en el seno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa". En: ACTAS IV Congreso Internacional Globalización, Ética y Derecho. Madrid, Universidad Complutense de Madrid; Niterói, Universidad Federal Fluminense, 2020, p. 48 [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en [https://www.academia.edu/62271493/A\\_QUEST%C3%83O\\_SO-CIAL\\_DA\\_TRANSI%C3%87%C3%83O\\_%C3%80](https://www.academia.edu/62271493/A_QUEST%C3%83O_SO-CIAL_DA_TRANSI%C3%87%C3%83O_%C3%80)

Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Leyen, U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: mi agenda para Europa: orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*. En: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea [en línea] [consultado el 04/10/2022]. Disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2775/27128>



# La Europa social: mantener el *statu quo* durante la pandemia, evitar una mayor desigualdad

Björn Hacker

En contra de las expectativas iniciales, los efectos sociales de la pandemia en la UE no han resultado tan graves como se temía. Ello se debe a una gestión de crisis muy diferente de la adoptada en la crisis del euro. Esta vez, la atención se ha centrado en una respuesta conjunta y en el apoyo a los países más afectados por la pandemia. Pero los indicadores sociales y de empleo destacan problemas en los grupos de población más vulnerables. A esto se suman las desigualdades derivadas de las anteriores crisis económicas, que persisten en el desarrollo socioeconómico de la región. Más allá de la crisis generada a raíz de la COVID-19, los grupos y regiones socialmente desfavorecidos siguen mereciendo una atención especial en el contexto de la incipiente transición doble de la economía europea —descarbonización y digitalización—y ante los nuevos retos de política energética provocados por la guerra en Ucrania.

En este artículo se analiza, en primer lugar, el desarrollo socioeconómico durante la pandemia. A continuación, se centra en el vínculo con la desigualdad social y territorial en la UE, basándose en un estudio sobre disparidades publicado por el autor (Hacker, 2021), en el que se utilizan como ejemplo Alemania, España, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Rumanía y Suecia. Finalmente, concluimos con un debate sobre los elementos que deben figurar en la agenda 2030 de política social de la UE.

## **Los altibajos de la economía europea durante la pandemia**

Tras la acentuada caída del -5,9 % (-6,3 % en la zona euro) del producto interior bruto (PIB) de la UE causada por las medidas contra la pandemia de la COVID-19, la economía se recuperó en 2021 a pesar de nuevos confinamientos puntuales. El PIB creció un 5,4 % tanto en la UE como en la zona euro y, por lo tanto, recuperó gran parte de la producción económica que se había perdido en 2020. Sin embargo, la aparición de nuevas variantes del virus llevó a nuevas restricciones a la circulación y el comercio en diferentes regiones del mundo. Debido a la variante Omicron (que se extendió más rápido que las anteriores por su mayor transmisibilidad) y a los confinamientos puntuales en algunos países de la UE, el crecimiento económico se vio muy afectado en el último trimestre de 2021 (UE: 0,5 %; zona euro: 0,3 %). Por lo tanto, la Comisión Europea esperaba una mayor recuperación en 2022, un 4 % de crecimiento tanto en la UE como en la zona euro (Comisión Europea, 2022a). Estas previsiones positivas se basaban en la superación de la pandemia; no se habían tenido en cuenta las tensiones geopolíticas y económicas derivadas de la agresión rusa contra Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022. Como consecuencia

de la guerra en Europa y de los problemas logísticos derivados de los confinamientos sanitarios en otras regiones (la estrategia COVID de China, por ejemplo) la Comisión ha reducido sus previsiones de crecimiento para 2022 al 2,7 % para la UE y para la zona euro, señalando además que hasta un 2 % de este incremento ha de atribuirse a la herencia de un repunte particularmente sólido en el segundo y tercer trimestre de 2021 (Comisión Europea, 2022b). Esto demuestra que la UE no podrá volver a su nivel de crecimiento económico anterior a la crisis<sup>1</sup>.

La invasión rusa de Ucrania ha generado problemas nuevos: las sanciones impuestas por Occidente a Rusia y la suspensión rusa de las entregas de petróleo y gas han causado un drástico aumento de los precios de la energía en el primer semestre de 2022. Esta presión inflacionaria afecta al sector industrial, encareciendo tanto los bienes intermedios como los finales. También afecta a la tendencia de consumo de los hogares, que tienen que lidiar con los altos precios de la energía y de los alimentos. Según las estimaciones de la Comisión, la inflación alcanzaría el 6,8 % en 2022 (zona euro: 6,1 %), aunque con significativas diferencias dentro de la Unión: para los países con alta dependencia de la energía rusa o de la suspensión temporal del suministro de Rusia —Bulgaria, Chequia, Estonia, Lituania y Polonia— se estimaba un encarecimiento del 11 %, mientras que en Francia, Malta, Portugal y Finlandia se esperaba que la tasa de inflación se mantenga por debajo del 5 %. Sin embargo, el rápido aumento de los precios de la energía afectó las previsiones: en junio de 2022, el incremento del Índice Armonizado de Precios de Consumo ya se estimaba en el 8,6 % en la zona euro, y en los países bálticos se esperaba una inflación en torno al 20 % frente al año anterior.

La creciente inquietud por el coste de la vida ha conducido a un repunte de la tasa de ahorro familiar en 2022, tras una significativa subida del consumo privado en 2021. Si a ello se suma la caída de la inversión esperada ante unos tipos de interés cada vez más restrictivos en la política monetaria del Banco Central

Europeo para controlar la inflación, se plantea la posibilidad de que haya estancamiento económico. Debido a la incertidumbre sobre las tensiones geopolíticas causadas por la guerra en Ucrania, esto podría conducir a una recesión. El incremento de los precios puede provocar efectos salariales, lo que podría dar lugar a una espiral de precios y salarios que lleve a la estanflación. Aunque recientemente han aumentado los costes laborales en la UE, el aumento interanual del 3,8 % en los salarios en el primer trimestre de 2022 (zona euro: 3.3 %) se debe principalmente a la inversión de la tendencia experimentada durante la pandemia.

## Protección del empleo

A pesar de las incertidumbres económicas, el mercado laboral de la UE ha funcionado muy bien. Al inicio de la pandemia, la UE tomó la valiente decisión de suspender temporalmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para posibilitar a los Estados miembros medidas globales de estímulo a la demanda; así mismo, se concedió apoyo financiero de emergencia en el marco del instrumento SURE (Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia en español). Ambas decisiones han contribuido a proteger al mercado laboral de la tendencia negativa de crecimiento. Con la recuperación del PIB al final del confinamiento en 2021, también se revitalizó el mercado laboral: en el cuarto trimestre de 2021 la tasa de desempleo en la UE fue inferior a la cifra anterior a la crisis (6,5 % frente al 6,7 % en el cuarto trimestre de 2019). En mayo de 2022 cayó al 6,1 % (zona euro: 6,6 %), coincidiendo con un aumento de la tasa de empleo hasta el 74,5 % en el primer trimestre del 2022 (zona euro: 74,1 %), demostrando que aquí también la UE ha sido capaz de superar el colapso relacionado con la crisis. La tasa de desempleo juvenil también se redujo con rapidez: aunque en mayo de 2021 todavía se situaba en el 17,6 % en la UE, disminuyó en cuatro puntos porcentuales en el plazo de un año, hasta el 13,3 % (zona euro: 13,1 %).

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario, todos los datos provienen de Eurostat.

Una evolución particularmente positiva es que las tasas de paro y desempleo juvenil han disminuido en todos los Estados miembros. Esto es especialmente significativo en los países que ya habían sufrido prolongadas consecuencias de la crisis del euro entre 2010 y 2016. Aunque Grecia (12,7 % en abril de 2022) y España (13,1 % en mayo de 2022) son los únicos países de la UE que aun cuentan con tasas de paro de dos dígitos, las cifras son bajas en comparación con el año anterior (-4,2 y -2,3 puntos porcentuales en Grecia y España, respectivamente). Aún más impresionante es la caída del paro juvenil en ambos países: en Grecia una disminución de 10,9 puntos porcentuales hasta el 36,8 % en abril de 2022, y en España una bajada de 10,5 puntos porcentuales, al 27,1 %, en mayo de 2022. En comparación, solo Italia, Rumanía, Eslovaquia y Suecia tienen todavía una tasa de paro juvenil superior al 20 % de su población activa entre 15 y 24 años.

Por lo tanto, se puede decir que, en general, el mercado laboral ha demostrado ser extremadamente resistente a las dificultades generadas por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la crisis ha tenido más impacto sobre determinados grupos de población: la pérdida de empleo ha afectado desproporcionadamente a jóvenes, trabajadores a media jornada, autónomos, mujeres con hijos y trabajadores de baja cualificación, entre los que se encuentran muchos migrantes (Comisión Europea, 2021). La caída del paro juvenil vino acompañada por una bajada en la tasa de los "nini" (es decir, los jóvenes que no trabajan ni se forman) aunque en algunos Estados miembros este efecto ha sido muy lento, con un decremento interanual de 1,8 puntos porcentuales hasta el 12,1 % en el primer trimestre de 2022. Sin embargo, es un importante paso adelante. El panorama es más negativo respecto al paro de larga duración: con un 2,5 % en la UE en el primer trimestre del 2022, la tasa no ha mejorado desde el inicio de la pandemia. Sin embargo, los esfuerzos para reducir el paro de larga duración están avanzando muy lentamente. En comparación con el primer trimestre del 2021, la tasa cayó solo 0,3 puntos porcentuales. Esto también se debe al estancamiento o

incluso al aumento de las tasas en más de un tercio de los Estados miembros.

A pesar de la tendencia generalmente positiva en el mercado laboral, el aumento de la inactividad durante la pandemia en algunos sectores y grupos de trabajadores ha creado problemas para aquellos que desean cambiar de empleo o volver a la población activa. Las desigualdades preexistentes se han agravado porque la pandemia ha acentuado la dicotomía laboral: un grupo tiene trabajos relativamente seguros, y estaba o está en condiciones de trabajar desde casa, mientras que otro grupo tiene un empleo precario y tuvo que afrontar un mayor riesgo económico y sanitario durante la crisis. Por muy positivas que fueran las medidas laborales a corto plazo, también reforzaron esta división, ya que estaban dirigidas ante todo a los trabajadores no esenciales, como los puestos de trabajo tradicionales de oficina (ETUI/CES, 2021: 45 ff.). La pandemia ha ayudado a dilucidar cuestiones en torno a lo que se puede esperar en el mercado laboral según el sistema económico europeo se va adaptando a dos grandes transformaciones: la digitalización y la descarbonización. La UE podría desempeñar un papel en la reasignación de puestos de trabajo a sectores "verdes" e intensivos en conocimiento, y en la prestación de apoyo a grupos especialmente vulnerables para evitar que se consolide la dicotomía laboral y las desigualdades que esta conlleva.

### **La protección de los grupos vulnerables no será fácil**

La crisis de la COVID-19 puso parcialmente fin al largo proceso de recuperación de las consecuencias sociales de la crisis financiera y económica mundial, así como de la crisis del euro y su gestión. A principios de 2020 ya se pusieron de manifiesto las mejoras en toda una serie de indicadores sociales. El factor clave de este repunte fue un mercado laboral próspero, con una mayor renta disponible en muchos hogares: ello llevó a la reducción de la desigualdad en las rentas, tasas de privación y ta-

sas de riesgo de pobreza o exclusión social en muchos Estados miembros, y a la disminución de la proporción de trabajadores pobres y de niños en riesgo de pobreza. Países como Grecia o Portugal, especialmente afectados por las políticas de austeridad aplicadas durante la crisis del euro, experimentaron cambios importantes y positivos en sus indicadores sociales (Comité de Protección Social, 2021: 23f.).

Tras la caída de la renta familiar disponible en el segundo trimestre del 2020, las medidas urgentes extraordinarias para proteger el empleo y los sistemas de seguridad social equilibraron y estabilizaron la situación con gran rapidez. Los programas especiales, las prestaciones complementarias y la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social existentes en muchos Estados miembros también ayudaron. A título de ejemplo podemos citar a las bajas por enfermedad, las prestaciones de desempleo, el salario mínimo interprofesional, los permisos parentales y los subsidios familiares. Asimismo, se registró un aumento del gasto social en todos los Estados miembros al comienzo de la pandemia. El impacto de las políticas de protección e inclusión social quedó claramente ilustrado por la crisis.

El indicador retrospectivo de riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo relativamente estable en la UE en 2020. Se registró un aumento moderado de 0,4 puntos porcentuales hasta el 21,5 % frente a 2019 (zona euro: aumento de 0,8 puntos porcentuales, hasta el mismo valor) Sin embargo, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social se redujo en la mayoría de los Estados miembros, aunque sigue distribuida de manera muy desigual en toda la UE: si bien es inferior al 15 % en la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, supera la media UE del 21,5 % en Rumanía, Bulgaria, Grecia, España, Italia y los países bálticos. Afecta a 94,7 millones de personas en toda la UE. La tasa de vulnerabilidad para niños menores de 18 años subió un punto porcentual hasta el 23,8 % en la UE (aumentó 1,5 puntos en la zona euro hasta el 24,2 %): más de 19 millones de niños en la UE están en riesgo de pobreza o exclusión social. Las personas con discapacidad también se enfrentan a

un riesgo más elevado respecto del total de la población de la UE: el 28,6 % se halla en riesgo de pobreza o exclusión social.

Al igual que en el caso del mercado laboral, la pandemia ha dejado claro que la mayoría de los europeos están bien protegidos gracias a los sistemas de seguridad social y a la rápida y completa respuesta a la crisis tanto en los Estados miembros como en la Unión Europea. Sin embargo, también se ha hecho evidente que ciertos grupos de personas no gozan de esta protección ante situaciones de crisis, o solo la obtienen de modo limitado. Además de los niños y las personas con discapacidad, los migrantes no comunitarios se ven especialmente afectados por la pobreza o la exclusión social: con un 40,5 % en 2022, la tasa de vulnerabilidad entre este grupo es casi el doble de lo que era entre la población de la UE.

Por tanto, una mayor protección para estos grupos vulnerables en la UE es una alta prioridad política. Hay que tener en cuenta que la doble transición ecológica y digital de la economía someterá a estos grupos a una mayor presión a causa de la reestructuración, y necesitarán apoyo en forma de educación, reciclaje profesional o formación continua. Esto comienza con las competencias digitales necesarias para poder teletrabajar durante la pandemia; estas habilidades no estaban al alcance de todas las edades y grupos sociales por igual. Pero también afecta al bienestar de los niños y a la protección social de los progenitores monoparentales, trabajadores a media jornada y personas no suficientemente preparadas para participar en el mercado laboral debido al abandono escolar o a antecedentes migratorios, y que a menudo quedan entre los más afectados por las crisis económicas. El coste social de la transición energética es un área en la que el riesgo de los grupos vulnerables se hace particularmente evidente, y que está en alza por la guerra de Ucrania: 34 millones de personas en la UE ya se ven afectadas por la pobreza energética (Comisión Europea, 2022c), dado el fuerte aumento de los precios y la rápida tendencia creciente en 2022. Existe el riesgo de que la exclusión arraigue y se extienda a grupos que hasta ahora han logrado capear la crisis.

## Los desequilibrios socioeconómicos de las regiones en la Unión Europea

Durante la crisis del euro se hicieron evidentes los peligros de una gestión asimétrica basada principalmente en la austeridad. En 2020, cuando comenzó la pandemia, algunos Estados miembros gravemente afectados por la crisis del euro no habían logrado volver a los niveles anteriores de crecimiento económico y bienestar social. Al final se agravaron las diferencias entre Estados miembros de la UE en términos de desarrollo socioeconómico. A la famosa brecha de riqueza entre el este y el oeste se sumó una brecha entre los países del norte y el sur de Europa, brecha que ya se creía superada. Por tanto, el objetivo europeo de cohesión no se aplica al conjunto de los Estados miembros. Eliminar la desigualdad regional forma parte de los objetivos que se fijaron desde los inicios Comunidad Económica Europea (CEE); así, en el preámbulo del Tratado de 1957, los seis Estados fundadores se comprometen a “reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”. Así pues, la situación socioeconómica regional es una cuestión fundamental en la agenda de la UE, pero existen grandes disparidades en todo el continente y también dentro de muchos Estados miembros.

La renta per cápita se considera un indicador clave para medir la desigualdad social desde una perspectiva territorial. Un estudio en el que se examinaron ocho Estados miembros de la UE (Hacker, 2021: 12ff.) estableció que, en el año anterior al inicio de la pandemia, las regiones más ricas de Europa en 2019 (con más del 90 % del PIB per cápita de la UE) eran, en términos de renta per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA): toda Suecia y toda Finlandia; toda Alemania meridional y occidental, excepto el distrito administrativo de Lüneburg y las regiones metropolitanas de Berlín, Leipzig y Dresde en el este de Alemania; Italia septentrional y central, excepto Umbria; noreste de España, Madrid y las Islas Baleares; Francia sudoccidental y sudoriental, Île de France, Pays de

la Loire y Alsacia; y la región capital de Bucarest. Todos ellos puntúan por encima de la media europea, en algunos casos muy por encima, como por ejemplo Hamburgo (195 %), Alta Baviera (173 %), Île de France (177 %), Estocolmo (166 %) o Bucarest (160 %).

Las zonas de renta per cápita inferior a la media, aunque con fluctuaciones muy variables, son las siguientes: toda Estonia; grandes franjas del este de Alemania; toda Francia central y muchas zonas del norte de Francia, así como Córcega; el noroeste y sur de España, las Islas Canarias y los enclaves norteafricanos de Ceuta y Melilla; toda Italia meridional, Cerdeña y Sicilia; y todo el territorio fuera de la capital en Rumanía. Particularmente lejos de la media europea se encuentran las regiones italianas de Sicilia (58 %), Calabria (56 %), Campania (61%) y Puglia (62 %) y las tres regiones del sur y dos del norte en Rumanía (entre 44 y 64%).

Resulta sorprendente que las regiones circundantes a las capitales nacionales tengan mejores resultados que muchas regiones de ciudades pequeñas y zonas rurales; también cabe mencionar la clarísima desigualdad en la distribución de la riqueza en Alemania (este-oeste), Italia y España (norte-sur) y Francia (centro-periferia). Considerando los datos de renta per cápita a lo largo del tiempo y en los puntos de cambios importantes ( $\pm 10$  puntos porcentuales), se observa un fuerte declive después de la crisis de 2008 (**Tabla 1**) en España e Italia en todas las regiones menos tres, pero también en Suecia en todas menos una, y en más de la mitad de las finlandesas. La situación mejoró considerablemente en los años siguientes al final de la crisis del euro en 2015 para los dos países escandinavos y para Italia y España, donde pudo detenerse la tendencia bajista en la mayoría de las regiones (columna 3). Las demás con disminución del PIB per cápita entre 2015 y 2019 son las que mantuvieron altos niveles de renta incluso después de la última caída: Bremen (144 %), Hamburgo (195 %), Rheinessen-Pfalz (110 %), las islas Åland (116 %), Estocolmo (166 %) y el oeste de Suecia (115 %). Pero, durante estos cuatro años, en la mayoría de las regiones consideradas no se han regis-

trado mejoras de renta significativas: salvo el distrito administrativo de Braunschweig (2019: 146 %), sigue siendo el caso de seis de las ocho regiones de Rumanía, que vive una recuperación económica (columna 1). No se registran cambios notables. Un excelente ejemplo de esta estabilidad puede verse en las 22 regiones francesas, ninguna de las cuales muestra una fluctuación significativa en los últimos tiempos. Alemania destaca tanto a largo como a corto plazo: también aquí muy pocas regiones muestran cambios drásticos en la renta per cápita (columna 2).

En general, aparte de las de Europa del Este, en 2008 las únicas regiones que lograron mejorar significativamente sus rentas fueron Alto Palatinado (2019: 126 %), Alta Franconia (114 %), Berlín (123 %) y Braunschweig (146 %) (columna 1). Las razones globales no son fáciles de delimitar; lo mismo vale para las pocas regiones que no han perdido —ni ganado— rentas en el período en estudio desde 2008, para las que no se percibe un patrón claro de desarrollo (columna 2): en España, Galicia (2019: 82 %), Castilla y León (86 %) y Extremadura (67 %); en Italia, Alto Adige (155 %), Puglia (62 %) y Basilicata (75 %); Finlandia meridional (99 %), norte y este de Finlandia (93 %) y, en Suecia, Övre Norrland (115 %).

## Doble dualismo social y espacial

Al examinar las diferencias socioeconómicas a nivel regional, surge una clara dualidad entre las regiones más ricas en las áreas de las ciudades integradas en las cadenas de valor globales, por un lado, y las regiones periféricas por otro, que, o bien no han sido capaces de adaptarse y modernizarse y sufren desindustrialización, o son muy rurales y están dominadas por una economía agraria. La transición a una economía de servicios ha alimentado la creación y estímulo de centros regionales en las grandes ciudades y sus alrededores, que son responsables de gran parte del impulso económico y la creación de valor a nivel nacional. Aquí es donde se concentran las mejores oportunidades educativas (en particular la enseñanza superior), con frecuencia en estructuras evolucionadas históricamente, y donde hay una variedad de oportunidades de empleo y una demanda constante de mano de obra determinada por la actividad económica. Además, las infraestructuras, los servicios públicos y las prestaciones sociales suelen estar bien desarrollados, y la vida parece plena y llena de oportunidades. Las áreas de influencia de las urbes medianas y grandes son quienes más han salido ganando de la urbanización: en las comparaciones entre países, la renta per cápita media es

**Tabla 1.** N.º de regiones NUTS 2 con variaciones acentuadas en el PIB per cápita.

Fuente: Eurostat/Elaboración propia.

Países: N.º de regiones de nivel NUTS 2	(1) Mejora en 2019 de 10 o más puntos porcentuales en comparación con 2008/2015	(2) Mejora o deterioro en 2019 de un máximo de 9 puntos porcentuales en comparación con 2008/2015	(3) Deterioro en 2019 de 10 o más puntos porcentuales en comparación con 2008/2015
Alemania (DE): 38	4 / 1	30 / 34	4 / 3
Estonia (EE): 1	1 / 0	0 / 1	0 / 0
España (ES): 19	0 / 0	3 / 19	16 / 0
Francia (FR): 22	- / 0	- / 22	- / 0
Italia (IT): 21	0 / 0	3 / 21	18 / 0
Rumanía (RO): 8	8 / 6	0 / 2	0 / 0
Finlandia (FI): 5	0 / 0	2 / 4	3 / 1
Suecia (SE): 8	0 / 0	1 / 6	7 / 2

más alta y los problemas sociales, menos acusados. Los vectores del impulso económico en las metrópolis son sectores modernos integrados en las cadenas de valor mundiales, un sector servicios basado en el conocimiento en los ámbitos de finanzas y seguros, información y comunicaciones, y prestación de servicios corporativos y públicos. Aquí, la transformación de los sectores económicos y la adquisición de influencia en el nuevo orden competitivo europeo y global que ha surgido en los últimos 30 años se ha logrado de manera ejemplar, principalmente sobre la base de cimientos preexistentes, en forma de tradiciones universitarias y empresas ya consolidadas, por ejemplo.

El panorama es diametralmente opuesto en las regiones periféricas: la gente vive en pueblos pequeños, y no han surgido grandes aglomeraciones urbanas. De todos modos, las regiones rurales se dividen en aquellas con unas condiciones socioeconómicas medias de trabajo y de vida y las que ya se han quedado atrás. Las zonas periféricas suelen tener una historia económica particular. Son áreas que han visto un fuerte declive en sectores antaño importantes, como la minería en la región alemana del Ruhr o el textil en el noreste de Estonia, o las industrias obsoletas en las regiones fronterizas de Rumanía, sur de Italia, noreste de Francia y estados de Alemania oriental. En algunas regiones relativamente pobres de España, Suecia y Rumanía, se trata de la pérdida de valor de la agricultura en la cadena de producción nacional y, debido a la automatización y la mecanización, como fuente de empleo. En estas regiones de Suecia, después de la industria y la agricultura, el sector público también ha perdido importancia como fuente de empleo desde la década de 1990. En las zonas periféricas y menos urbanizadas, muy alejadas de la media nacional y aún más de las prósperas regiones metropolitanas, las oportunidades educativas son escasas y dispersas; en particular, con frecuencia no es posible la asistencia a la universidad debido a la inexistencia de instituciones cercanas. Por lo tanto, hay pocas oportunidades de empleo bien retribuido, y las infraestructuras y los servicios sociales están infra desarrollados o bien son residuos de tiempos mejores,

sobredimensionadas y excesivamente caras. Esto es especialmente cierto en vista de las bajas rentas del sector público, congruente con la falta de impulso económico. Al mismo tiempo, el aumento del gasto social debido al paro, el creciente riesgo de pobreza y el envejecimiento de la población son problemas a los que los jóvenes han dado la espalda desde hace mucho tiempo, en busca de mejores oportunidades en otras partes del país.

En las zonas periféricas, casi ninguna localidad sin grandes urbes cerca ha logrado convertirse en una economía de servicios. No es el caso en zonas muy activas en el sector turístico, como son las regiones mediterráneas de España, Francia e Italia meridional, así como en parques nacionales y áreas de conservación ecológica en el norte de Escandinavia. Pero el turismo es una espada de doble filo: ofrece buenas opciones de empleo, pero los bienes y prestaciones demandadas se quedan en el sector servicios y no en el del conocimiento y son, por consiguiente, de baja retribución. Además, exceptuando las escapadas urbanas, el turismo es muy estacional y tiene un impacto limitado en la mejora de las condiciones de vida y del impulso económico. Durante la pandemia, la certeza de un empleo estacional seguro ha saltado en mil pedazos por las restricciones a la movilidad y a los viajes.

En vista de las diferencias entre los centros económicamente desarrollados, adaptados a las sociedades modernas de servicios y la competencia global, y las regiones periféricas, menos capaces de hacer frente al cambio estructural, podemos hablar de una doble polarización espacial y social. En las zonas periféricas se hace patente un círculo vicioso: con la desaparición de los centros industriales y sin planteamientos de transformación, lo que queda está concentrado únicamente en servicios de baja retribución, como el turismo o la agricultura. El escaso crecimiento y la falta de oportunidades educativas conducen al éxodo de las personas jóvenes y cualificadas, que dejan atrás a los ancianos y a las personas con menos movilidad. La desaparición de las industrias suele entrañar un elevado desempleo; en los sectores de agricultura y servicios el empleo es más inestable y, en el caso del turismo, suele ser estacional. Las autoridades locales se

ven rápidamente desbordadas ante unas infraestructuras sobredimensionadas y en ruinas, la ausencia de enseñanza superior y de oportunidades de empleo, insolubles a corto plazo, la lucha contra el paro y, en consecuencia, el aumento de la pobreza o la exclusión social, además del incremento de la necesidad de servicios sociales y sanitarios para los residentes de más edad. El aumento del gasto social y de infraestructuras y la disminución de los ingresos fiscales incrementan la deuda pública, evitando así una perentoria y vital inversión pública. Por tanto, no se desarrolla un nuevo impulso económico; a largo plazo, el municipio o condado no puede soportar el deterioro de las infraestructuras y de las condiciones de vida. Esto a su vez merma aún más el atractivo de las regiones; las industrias que aún quedan acaban por trasladarse, y aumenta el éxodo de personas capaces de mantener cualquier tipo de crecimiento económico.

### **Agenda 2030 de política social**

En los últimos tiempos, las políticas europeas se han centrado en la puesta en funcionamiento del fondo Next-GenerationEU acordado en el verano de 2020, por valor de 750 000 millones de euros de deuda pública europea. La piedra angular de este paquete es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que otorgará subvenciones y préstamos a los Estados miembros en función de sus proyectos. Los indicadores socioeconómicos son cruciales para determinar el nivel de financiación, al igual que una solicitud detallada por parte del Estado miembro. Las descripciones de los proyectos, que la mayoría de los países presentaron a la Comisión en 2021, incluyen cuotas mínimas de proyectos relacionados con la neutralidad climática y la transición digital, teniendo siempre en cuenta el pilar europeo de derechos sociales proclamado en 2017. La Comisión instó a los Estados miembros a revisar sus planes de recuperación y resiliencia antes de presentarlos ante la Comisión y el Consejo; después, los primeros tramos se desembolsaron en el verano de 2021. El Semestre Europeo actúa como instrumento de

coordinación y supervisión para garantizar la gestión y seguimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia entre los Estados miembros y a nivel supranacional.

Todavía es demasiado pronto para evaluar si los planes de recuperación y resiliencia integran de manera satisfactoria los principios del Pilar europeo de derechos sociales, y si jerarquizan adecuadamente las prioridades de la transición ecológica y digital. Esta será una tarea importante para el futuro; la cuestión clave será si puede encontrarse un nuevo equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales, o si la UE seguirá coordinando sus políticas con su arraigada asimetría a la hora de gestionar los nuevos instrumentos de crisis. Por lo que se refiere al Semestre Europeo, varios agentes de la política social abrigan ya la esperanza de que se reajusten las estructuras de gobernanza, a partir de dos factores: (1) se limita el peso de las políticas presupuestarias en la coordinación, en vista de los amplios planes de infraestructuras para la transición ecológica y digital y de la suspensión del Plan de Estabilidad y Crecimiento hasta finales de 2023; y (2) la posición central que da la Comisión a los objetivos sociales, tal como se anunció en el Plan de acción para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales con la declaración en la Cumbre Social celebrada en Oporto en mayo de 2021 (Vanhercke y Spasova, 2021). En el Plan de Acción, aprobado por el Consejo en junio de 2021, los Estados miembros se comprometieron a alcanzar los ambiciosos objetivos acordados de aquí a 2030. A escala de la UE, esto debería significar: (1) una tasa de empleo de al menos el 78 % entre las personas de 20 a 64 años; (2) la participación anual de al menos el 60 % de todos los adultos en cursos de formación; y (3) una reducción de al menos 15 millones en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. En la reunión del Consejo de ministros de Empleo y Política Social de junio de 2022, los Estados miembros presentaron objetivos nacionales adicionales para su aplicación en los tres ámbitos de políticas. Desde un punto de vista agregado, superaron marginalmente los requisitos de la UE con respecto a la tasa de empleo (78,5 %) y la reducción de la pobreza (en 15,6 millones), pero no alcanzaron

el objetivo de participación en la formación de adultos (57,6 %) (Comisión Europea, 2022d).

Gracias a los ingentes programas conjuntos de inversión y apoyo durante la pandemia, la UE ha sorteado con eficacia la crisis del mercado laboral y de las rentas domésticas, demostrando un razonable éxito como gestora de crisis; en marcada diferencia con las políticas de austeridad de la crisis del euro. En particular, las medidas adoptadas por la UE para salvaguardar el empleo deben servir de modelo para futuras crisis económicas. El instrumento temporal de emergencias laborales SURE podría mantenerse en el marco amplio de un sistema europeo de desempleo.

Reducir la desigualdad social y apoyar a las personas especialmente afectadas por la precariedad laboral y vital en los momentos difíciles es, ahora, la responsabilidad que afronta la coordinación y regulación de la política social europea. En concreto, esto requiere reforzar la resiliencia en tiempos de crisis económica, como puede igualmente verse en el desarrollo regional: los centros económicamente desarrollados pueden depender más de las fluctuaciones económicas mundiales y sufrir más en un principio el colapso de la producción que otras regiones con bajo riesgo de recesiones. Sin embargo, si bien es difícil recomponer las empresas afectadas en regiones ya estancadas, con el consiguiente aumento del paro, el impulso económico en las áreas metropolitanas estructuralmente sólidas garantiza una rápida superación de la crisis. Por ello, a largo plazo, las regiones con una estructura más débil pierden más que las estructuralmente fuertes como resultado de la crisis económica. Por lo tanto, se puede suponer que las grandes crisis económicas de los últimos años también han agudizado las divisiones socioeconómicas desde una perspectiva territorial. En particular, las consecuencias sociales de las diversas crisis, como el aumento del paro y un mayor riesgo de pobreza o exclusión social, acentúan las dificultades en lugares menos dinámicos, donde las gentes

afectadas ven en la emigración su única oportunidad de cambiar de situación, una decisión que conduce a nuevas polarizaciones a medio plazo, incluso en las metrópolis.

## Bibliografía

- ETUI/CES (2021): Instituto Sindical Europeo/Confederación Sindical Europea: *Benchmarking Working Europe 2021*. Unequal Europe, Bruselas 2021.
- Comisión Europea (2021): *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2021*, Bruselas: 2021.
- Comisión Europea (2022a): *European Economic Forecast. Winter 2022*, Institutional Paper 169, febrero de 2022.
- Comisión Europea (2022b): *European Economic Forecast. Spring 2022*, Institutional Paper 173, mayo de 2022.
- Comisión Europea (2022c): *Joint Employment Report 2022*. Adoptado por el Consejo el 14 de marzo de 2022, Bruselas.
- Comisión Europea (2022d): La Comisión acoge con satisfacción los objetivos de los Estados miembros para una Europa más social de aquí a 2030, comunicado de prensa, Bruselas, 16 de junio de 2022, IP/22/3782.
- Hacker, Björn (2021): *Unequal Europe. Tackling Regional Disparities in the EU*, Friedrich-Ebert-Stiftung/Foundation for European Progressive Studies: Estocolmo/Bruselas.
- Comité de Protección Social (2021): *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages*, Bruselas, octubre de 2021.
- Vanhercke, Bart/Spasova, Slavina (2021): *Dealing with the pandemic: re-emerging social ambitions as the EU recovers*, en Vanhercke, Bart/Spasova, Slavina (eds.): *Social policy in the European Union: state of play 2021*, OSE/ETUI: Brussels.



# Europa rumbo a la luna: la hora de la verdad

## Las políticas energéticas y climáticas de la UE a prueba. El resultado puede ser una verdadera Unión Energética

Claudia Detsch

Tras la crisis financiera, monetaria y sanitaria, se avecina la siguiente hora de la verdad para la Unión Europea. En invierno, cuando haya que compartir el escaso gas disponible, quedará claro hasta qué punto es Europa capaz de protagonizar un momento verdaderamente europeo. La solidaridad europea se verá sometida a una difícil prueba en los próximos meses. Si logramos amortiguar juntos las dificultades y proteger tanto a la población como a la industria, los actuales planes de emergencia pueden sentar las bases para avanzar en la "Unión de la Energía". Esta es nuestra única posibilidad de situar la economía europea en una posición mundial innovadora y competitiva, mediante una política estructural con visión de futuro, con una infraestructura de vanguardia y unas industrias que miren hacia adelante.

Pero, si no lo logramos, este otoño se cierne sobre nosotros una batalla letal de recriminaciones mutuas. La solidaridad europea y los esfuerzos conjuntos se quedarían en el camino. Las consecuencias para la UE serían catastróficas: Putin saldría victorioso, habiendo utilizado su guerra en Ucrania para hacer saltar en pedazos a la UE, que quedaría así debilitada y vulnerable a nuevos ataques. La UE se enorgullece de sacar lo mejor de sí

misma en los momentos críticos: si es verdad, nos hallamos ante un verdadero impulso hacia la integración. Y el motor será un giro en la política energética.

En el futuro será necesario contar con una diplomacia exterior energética comprometida y segura, junto con reformas internas. La estructura de las leyes y responsabilidades entre la Unión Europea y los Estados miembro debe replantearse y reformarse desde la raíz. Al final de este proceso debe existir una verdadera "Unión de la Energía". El futuro rumbo de la política común debe verse nuevamente marcado por una política energética europea independiente y soberana. Así sucedió en 1951 con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y en 1957 con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

### **La importancia de Rusia para el suministro energético de Europa**

Hasta ahora hemos asumido que la política energética debe guiarse por una tríada estratégica de objetivos: seguridad del suministro, protección del

clima y competitividad. Sin embargo, en muchos países los mercados se han orientado fuertemente hacia la competitividad, lo que ha llevado a gobiernos y empresas a confiar en el gas ruso barato. La política energética ha adolecido de una insuficiente alineación estratégica.

Así, en el verano y otoño de 2022, el objetivo principal —tanto de Bruselas como de los Estados miembro— es reducir la dependencia del gas natural ruso. A diferencia del carbón y el petróleo, el suministro procedente de otros proveedores es limitado. En el pasado no ha existido una política energética europea coordinada; esta negligencia debe subsanarse ahora, en unas condiciones infinitamente más complejas. La intensa coordinación de los Estados miembro que necesitamos hoy no es fácil, porque hasta ahora la política energética se ha dejado en manos de los propios Estados miembro, que adoptan unas posiciones muy diferentes. Esto es particularmente evidente para el actual talón de Aquiles: el suministro de gas natural.

Europa recibe el gas natural principalmente a través de gasoductos desde Rusia, Noruega, el norte de África y Azerbaiyán. Antes de la guerra de Ucrania, Rusia era el mayor proveedor de Europa, con el 41 % de las importaciones de gas natural. El gas natural entra en Europa por varios gasoductos principales, como Nord Stream 1, Yamal-Europa y Brotherhood; el resto llega desde Noruega, el norte de África, Azerbaiyán y, en forma de gas natural licuado (GNL), a través de terminales de importación de GNL.

Pero la dependencia del gas ruso varía mucho de un país a otro. Europa central y oriental dependen fuertemente del suministro de Rusia; por ejemplo, Eslovaquia, Hungría, la República Checa y Bulgaria dependen casi exclusivamente de Rusia. Antes de la guerra, Italia y Alemania obtenían de Rusia en torno a la mitad de su gas natural. En el otro extremo, la península ibérica apenas está conectada al resto de Europa por líneas de gas y electricidad y, por lo tanto, es mucho menos vulnerable en esta situación.

## **El difícil conflicto entre necesidades a corto plazo y objetivos a largo plazo**

En la actual crisis, además del carbón, muchos países europeos están utilizando el GNL para independizarse del gas natural ruso. El GNL comprimido también puede transportarse en petroleros de gas licuado desde países lejanos. Actualmente, el GNL cubre el 9 % de la demanda; se espera que este porcentaje aumente al 30 % para 2030. Polonia, España, Francia, Bélgica, Italia, Portugal, Grecia, Gran Bretaña y los Países Bajos ya están planificando la puesta en marcha de terminales de GNL compatibles con el transporte marítimo, y también hay planes para regasificar el GNL. El 20 de marzo, Alemania decidió acelerar la construcción de dos terminales de GNL, principalmente para garantizar el suministro de gas desde Qatar<sup>1</sup>.

Aquí es donde están dando sus frutos las inversiones realizadas en las redes europeas de transporte de gas durante la última década. Los gasoductos más recientes funcionan de manera reversible, es decir, el gas puede fluir en dos direcciones. Esto significa que Polonia, por ejemplo, puede ahora proveerse a través de los puertos de GNL del mar del Norte, reduciendo así su dependencia del gasoducto tradicional oeste-este.

A corto plazo, la UE no cuenta con ninguna alternativa a este incremento del GNL y a las centrales eléctricas de carbón. Al mismo tiempo, es crucial que la reactivación de los combustibles fósiles solo se aplique a la actual emergencia; lo contrario retrasaría *sine die* los objetivos de la política climática. Por tanto, lo que hay que hacer es asegurar ahora el suministro para la actual crisis, sin prolongar por ello la necesaria transición hacia un futuro descarbonizado. Los Estados miembro europeos deben construir ya la logística y la infraestructura necesarias para independizarse rápidamente del gas ruso, garantizando al mismo tiempo que esta infraestructura pueda seguir utilizándose en la era del hidrógeno.

1. Disponible en: <https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/die-chance-in-den-truemmern-5973/>

En el futuro, Europa puede y debe hacer un mayor uso de su enorme poder económico y geopolítico como economía social de mercado con 450 millones de consumidores. Además, debe aprovechar mejor las sinergias existentes: necesitamos alianzas intraeuropeas nuevas y más fuertes a la hora de desarrollar nuevos sectores de la industria y la producción. La cooperación en la producción de baterías o hidrógeno verde debe ser solo el principio.

A este respecto, es alentadora la creación de la Plataforma de la Energía de la UE en abril de 2022. Su objetivo es coordinar la compra conjunta voluntaria de gas, GNL e hidrógeno; se agrupa la demanda para mejorar la posición negociadora con terceros países, a fin de mantener los precios asequibles y garantizar el suministro de energía. También aquí la prioridad es empezar a independizarse del gas ruso. Muchos expertos y políticos comparan esta iniciativa con la anterior experiencia de la UE en la adquisición conjunta de vacunas contra la COVID-19. En términos de estructura, la Comisión Europea también ha puesto en marcha un grupo de trabajo interno para apoyar la Plataforma de la Energía de la UE, junto con grupos de trabajo adicionales que se establecerán a nivel regional: hasta la fecha se han creado oficialmente los grupos regionales de Europa sudoriental, central y oriental. Los siguientes serán los grupos de trabajo para Europa noroccidental, sudoccidental y los países bálticos.

### **¿Impulso o golpe mortal a la política climática europea?**

En política climática, por el momento, es difícil evaluar qué efectos a medio plazo tendrán la guerra de Ucrania y la emergencia energética. ¿Arrancará, por fin, el turbo de la transición energética europea, iniciando la senda hacia un futuro climáticamente neutro? También la crisis del petróleo de los 1970 supuso un impulso para la innovación ambiental. ¿O la reactivación del carbón acabará de un golpe con la esperanza de que se aplique el Acuerdo de París, con su objetivo de limitar el aumento de la temperatura global a 1,5 °C?

En estos momentos es complicado saber cuál será el impacto último del ataque ruso a Ucrania para el cambio climático y la transición energética. De momento —aunque parezca paradójico—, se están haciendo avances en ambos frentes. De repente, hasta escépticos empedernidos (como el gobierno polaco) se han puesto a loar las virtudes de las energías renovables. El ministro de finanzas liberal de Alemania habla incluso de las “energías de libertad”. Al mismo tiempo, se están reactivando las centrales de carbón, y los grupos de presión de combustibles fósiles mundiales hacen su agosto con esta nueva bonanza.

La misma tensión se observa en la UE. Por un lado, existe la perentoria necesidad de aplicar el reciente plan REPowerEU, cuyo objetivo es poner fin a la dependencia de Europa de los combustibles fósiles rusos y acelerar la transición ecológica. Por otro, está pendiente de adopción el denominado “Objetivo 55”. Dentro del Pacto Verde Europeo, la UE se ha fijado el objetivo vinculante de alcanzar la neutralidad climática para el año 2050, planteando como paso intermedio una reducción mínima de las emisiones del 55 % para 2030. La legislación vigente en materia de clima, energía y transporte se adaptará a las nuevas metas a través del Objetivo 55, que incluye además una serie de iniciativas tendentes a lograr, en última instancia, este mismo objetivo de acelerar la transición energética y contribuir al logro de la neutralidad climática.

Especialmente relevante es la propuesta de revisión de la Directiva europea sobre energías renovables, que incrementa hasta el 40 % (como mínimo), para 2030, la cuota de energía procedente de fuentes renovables en la combinación energética general. El actual objetivo europeo de eficiencia energética debe pasar del 32,5 al 36 % para el consumo final de energía, y al 39 % para el consumo de energía primaria.

En el ámbito de la transición energética planificada, los fracasos del pasado golpean ahora de lleno a los europeos. En muchos Estados miembro se ha descuidado el incremento de las energías renovables; los grupos de presión de combustibles fósiles han hecho muy bien los deberes.

Ahora, la deseada aceleración de la transición energética se ha quedado sin dos elementos cruciales: materias primas y expertos. Es probable que estas carencias compliquen también el Objetivo 55. Para evitarlo es preciso tomar fuertes contramedidas en el futuro. Y también en el sector social es imprescindible mantener la velocidad de las reformas climáticas y energéticas propuestas.

### **Política climática y política social, dos caras de la misma moneda**

Las reformas integrales en los sectores del clima y la energía tienen un impacto significativo en las cuestiones sociales, para bien o para mal, en función de su diseño; esta es una apreciación muy afianzada en la actualidad, incluso en Bruselas. Sin embargo, con frecuencia la legislación de la UE sigue sin abordar adecuadamente los aspectos sociales. No obstante, en los últimos años ha aumentado la concienciación sobre cuestiones sociales y riesgos políticos. En este sentido, en el verano de 2022, el Consejo ha adoptado una recomendación para una transición justa hacia la neutralidad climática, en la que se apoyará a las personas más afectadas por la reestructuración de la economía. También se pide que los Estados miembro presten mayor atención a la política de empleo y a los aspectos sociales de la conversión climática. Los sistemas fiscales y sociales habrán de ser más justos, en particular aliviando la carga fiscal del factor trabajo. No obstante, la formulación contiene numerosas exhortaciones y muy pocas imposiciones: los Estados miembro no están legalmente obligados a aplicar estas medidas. Como suele ser el caso, se queda en una mera colección de recomendaciones.

Sin embargo, al mismo tiempo también ha habido progresos. Por ejemplo, el Parlamento Europeo ha aprobado en junio la creación de un Fondo Social para el Clima (SCF), con el objetivo de ayudar a que la población con mayor riesgo de pobreza energética y de movilidad asuma el incremento de costes que conlleva la transición energética. El SCF está directamente vinculado al régimen europeo de comercio de derechos de emisión,

que incluye inmuebles y transporte. El régimen europeo de comercio de derechos de emisión (RCDE-UE) es el principal instrumento de la UE para el clima desde 2005; hasta la fecha, el objetivo ha sido reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector energético y de la industria intensiva en energía y, desde 2012, del tráfico aéreo intraeuropeo.

La actual expansión del comercio de derechos de emisión debía incluir inicialmente todas las emisiones —domésticas y comerciales— procedentes del comercio y del transporte, pero en el primer semestre de 2022 han arreciado las críticas. El rápido aumento de los precios de la energía ha hecho que las diputadas y diputados europeos no quisieran imponer más cargas a la población: inicialmente solo se incluirán los edificios y el tráfico de índole comercial, para seguir con los hogares y el transporte privado en 2029.

Este compromiso ilustra con claridad el dilema al que se enfrenta el Parlamento Europeo. Para alcanzar el objetivo de 1,5 °C, el transporte y la vivienda deberían haberse incluido plenamente en el comercio de derechos de emisión, con carácter urgente. A diferencia de la industria, las emisiones en los sectores del transporte e inmobiliario apenas han disminuido en los últimos años. Por lo tanto, sería muy deseable contar con un efecto disuasorio mediante el aumento gradual del precio del CO<sub>2</sub>. Sin embargo, el justificado temor a las consecuencias económicas y sociales de una mayor inflación ha hecho que tal paso se considere políticamente arriesgado y socialmente insensible.

El Fondo Social para el Clima tiene por objeto redistribuir una mayor cuota de los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión hacia los Estados miembro más pobres y, en particular, a hogares de bajos ingresos y microempresas. El actual plazo del fondo es de ocho años, con entrada en vigor en 2024. Para 2027 se espera que el fondo tenga un volumen financiero en torno a los 16 390 millones de euros; para 2032, este importe podría ascender a 72 000 millones. Sin embargo, llegar a dicha cifra en la realidad dependerá de las próximas negociaciones presupuestarias de la UE, así

como de la decisión de incluir en el RCDE el transporte e inmuebles de carácter privado.

Para acceder al Fondo Social para el Clima, los Estados miembro deben presentar planes sociales nacionales a tal respecto, aportando además las mismas cuantías a partir de sus propios recursos, incluidos los ingresos nacionales procedentes del RCDE para el transporte por carretera y los inmuebles. Los fondos pueden emplearse en medidas transitorias directas encaminadas a estabilizar rentas —tales como reducciones fiscales sobre la energía para contrarrestar el encarecimiento del transporte y la calefacción— y para invertir en la renovación de inmuebles, energías renovables y el abandono del vehículo privado en favor del transporte público, uso compartido de automóviles y otros medios activos, como el ciclismo. Las medidas pueden incluir incentivos fiscales, vales, subvenciones o préstamos sin intereses. Además, en la parte social de las estrategias nacionales de adaptación climática, los Estados miembro deberán definir qué acciones e inversiones se financiarán, junto con los costes estimados y objetivos intermedios y finales; la Comisión examinará estos planes, y solamente los aprobará si han recibido una evaluación positiva en cuanto a pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia. La asignación financiera no se desembolsará hasta que se hayan alcanzado los objetivos intermedios y finales autorizados. Con todo, muchos agentes de la sociedad civil y sector sindical temen que la cantidad fijada no baste.

### **Es el trabajo, estúpido**

En el debate sobre un diseño justo de la transición energética y la reconversión industrial —la llamada “transición justa”—, Europa se ha centrado hasta ahora en los puestos de trabajo en peligro, por ejemplo en el sector del carbón o en la industria automovilística. Por supuesto que debe darse apoyo a los trabajadores afectados por el cambio estructural; pero en los últimos años hemos prestado muy poca atención a mejorar la preparación del mercado laboral y de los trabajadores para la transición

energética e industrial, y ahora escasea en muchos países la mano de obra cualificada en muchos ámbitos relacionados con la política climática y energética, como en oficios manuales, básicos para la renovación energética, y en consultoría experta. Además, en el futuro muchos puestos de trabajo estarán sujetos a una transformación constante derivada de la ecologización y la digitalización; pero en Europa no hemos preparado suficientemente la educación, aprendizaje ni formación continua.

La falta de mano de obra cualificada puede ralentizar toda la transición energética. Es cierto que la UE tiene poca voz en política laboral, que es competencia de los Estados miembro, pero puede y debe actuar a través de incentivos, medidas y presiones. Y los gobiernos también deben prestar mayor atención a esta cuestión: las empresas tienen que saber que merece la pena invertir en proyectos ecológicos y en la formación de especialistas. También es necesario adoptar una ofensiva laboral dirigida explícitamente a las mujeres para incentivar su participación en el sector de la energía y el clima. En la UE, las mujeres conforman únicamente un 19 % de la mano de obra cualificada en los sectores de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La proporción de mujeres graduadas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) es del 33 %. Sin trabajadores cualificados la transición energética no se puede lograr; y, desde luego, no se puede acelerar.

En vista de la descentralización de la producción energética, las pymes son centrales en esta transición. La UE se ha fijado el ambicioso objetivo de que el 90 % de las pymes alcancen al menos un nivel básico de intensidad digital para 2030. Pero muchos Estados miembro todavía están muy lejos de lograrlo. Según el Índice de Economía y Sociedad Digital de la Comisión Europea (DESI), los mejores países de la UE (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Países Bajos) son líderes mundiales en rendimiento digital, casi a la par con los Estados Unidos, país clasificado en primer lugar. Muchos otros Estados miembro se encuentran en un punto intermedio, en el mejor de los casos. Es urgente prevenir una divergencia aún mayor en el desarrollo digital.

## **La energía sigue en el corazón de la geopolítica**

La transformación energética prospera con las nuevas tecnologías. El valor ya no se crea, primariamente, a merced a un recurso escaso, sino mediante la tecnología. Actualmente Europa está en muy buena posición en cuanto a liderazgo tecnológico, pero esta ventaja puede perderse si otras regiones del mundo establecen cadenas de valor más prácticas. Por consiguiente, es importante que Europa involucre más estrechamente a sus regiones vecinas.

La energía siempre ha dado forma a la geopolítica global; no es probable que deje de ser así en el futuro. Sin embargo, sí será más regional, fragmentada y heterogénea. En las últimas décadas se han librado numerosos conflictos armados por el acceso a los combustibles fósiles, sobre todo el petróleo, el lubricante de la economía mundial capitalista. Es posible que estos conflictos internacionales disminuyan en algún momento, y por otro lado es probable que aumenten los conflictos internos por el uso del agua, la tierra y las instalaciones energéticas.

Las relaciones energéticas internacionales se están tornando mucho más heterogéneas. En comparación con la era de los combustibles fósiles, el mundo de la energía se está regionalizando. Esto entraña riesgos: podrían intensificarse las rivalidades geoeconómicas y las demarcaciones geopolíticas en todo el mundo.

Esto vale también para el propio Occidente. Actualmente experimentamos un Occidente muy unido en política de seguridad, pero dividido en política energética. Estados Unidos es rico en energía, se mire por donde se mire. Pero Europa continuará dependiendo de las importaciones y, después, de la electricidad procedente de fuentes renovables y del hidrógeno. Además de Estados Unidos, también se espera que China salga victoriosa de la transición energética; es rica en los metales necesarios para esta transición, las llamadas tierras raras. Y, actuando previsoramente, ha acumulado y consolidado ingentes capacidades de procesamiento.

Para implementar la transición energética de manera rápida y relativamente rentable, Europa debe colaborar

con China a la vez que reduce su dependencia. Al mismo tiempo, la UE ha de tener mucho cuidado de no convertirse en una víctima colateral de las crecientes tensiones entre China y Estados Unidos. Los europeos se encuentran en una posición difícil, que ha empeorado drásticamente con la agresión rusa. Hay cada vez más señales de competencia: por el valor añadido, por las materias primas y por las tierras raras. Solo cooperando podrá Europa mantener el ritmo y defender sus intereses.

Sin las materias primas, la deseada transición energética no es posible. Ello convierte en vital la política geoestratégica de materias primas. Los europeos se encuentran en una posición desfavorable a este respecto: los depósitos existentes se han dejado muchas veces sin extraer por razones de coste, puesto que la importación era más barata (y menos onerosa para el medio ambiente). Pero las importaciones también crean dependencia, y con ella, vulnerabilidad. También aquí la guerra de Ucrania y las sanciones resultantes están agudizando los déficits de suministro.

Hay alternativas a Rusia para el suministro, como África y o América Latina, por ejemplo. Esto elimina el riesgo de estancamiento para la industria, que sin embargo sí tiene razones para temer el encarecimiento de costes. Además, Ucrania es uno de los pocos países fuera de China con cantidades significativas de tierras raras. Esta es una de las razones por las que la UE la ha incluido en las alianzas sobre baterías y materias primas el verano pasado. El objetivo es ser menos dependiente de China. Por lo tanto, en los próximos años, en aras del clima y la seguridad, Europa tendrá que poner todo su empeño en la diversificación y consolidación de las fuentes de materias primas, junto con el desarrollo de sus propios recursos minerales.

## **La red eléctrica será la verdadera red de energía**

Otro gran proyecto europeo radica en el sector eléctrico. La electricidad no solo es fundamental para la política energética: su importancia también está creciendo en

la política exterior y de seguridad. La transformación energética hace necesaria una creciente electrificación; esto hará crecer la cuota eléctrica de la combinación energética en todo el mundo. En la UE, la demanda de electricidad podría aumentar un 40 % para 2050. Es necesario intensificar el uso de redes internacionales para transportar la electricidad de manera eficiente y a distancias más largas. En las redes eléctricas síncronas, la seguridad y la prosperidad se comparten; la red eléctrica europea debe optimizarse, modernizarse y ampliarse con urgencia para cumplir con este requisito. Y también ha de ampliarse la conexión con las regiones vecinas<sup>2</sup>. Las redes eléctricas son críticas para el posicionamiento geopolítico. China ya lo ha entendido, como lo demuestra la iniciativa OBOR.

Por lo tanto, la dimensión espacial de la red sigue cada vez más la lógica de vincular ubicaciones ideales de renovables con los centros de carga de manera eficiente e integrada. Con el incremento de la generación de electricidad a partir del sol y del viento, se multiplicarán las intervenciones en la red, y aumentarán en general los desafíos técnicos para la seguridad del funcionamiento del sistema. El marco institucional, normativo y comercial para el funcionamiento conjunto del sistema tendrá que adaptarse aún más. La digitalización también es cada vez más importante para controlar de manera fiable y eficiente la red eléctrica y el comercio de electricidad; pero la digitalización también acrecienta la vulnerabilidad.

## Los círculos concéntricos de Europa

Europa se enfrenta a un enorme desafío de cohesión. Ello también vale para las divergencias en las tasas de expansión de la economía del hidrógeno. Ahora, los Estados miembro del sur de Europa pueden aprovechar sus ventajas geopolíticas; es probable que Italia y la península ibérica se conviertan en centros energéticos

regionales, adquiriendo así una importancia capital para la infraestructura energética europea. Grecia también se encuentra en una situación geopolítica fuerte, ya que el Mediterráneo oriental albergará corredores energéticos clave desde Egipto y los Estados del golfo pérsico a Europa.

Igual que sucede con el gas, también en el caso del hidrógeno puro la proximidad geográfica y la distancia del gasoducto son determinantes. La construcción de esta infraestructura de hidrógeno se puede formular en círculos concéntricos, similares al desarrollo de la red eléctrica, que comprende la UE más los países y regiones vecinos: Gran Bretaña, Noruega, la región del Báltico, la región mediterránea y Ucrania después de la reconstrucción. Con respecto a los derivados y el hidrógeno licuado y comprimido, también están en buena posición otros países más distantes como Chile, Australia, Sudáfrica o el golfo pérsico, teniendo en cuenta la posibilidad del transporte marítimo. Europa debería centrarse principalmente en aquellos socios potenciales que cumplen las mismas normas y, en consecuencia, dar preferencia a los Estados democráticos siempre que sea posible. En el mundo de las energías renovables, estas ventajas se pueden aprovechar, a diferencia de lo que sucede con las energías fósiles.

Europa depende de la creación de unas condiciones de competencia equitativas para la electricidad y el hidrógeno con respecto a otros mercados importantes. Por lo tanto, es importante buscar socios afines para avanzar juntos en la configuración de esos mercados. La UE debe prepararse para un mundo mucho más proteccionista y fragmentado, que perjudicará las cadenas de valor y suministro; y, al mismo tiempo, ha de vencer el desafío de no intensificar la competencia, sino actuar de manera cooperativa.

## El apoyo de la mayoría silenciosa

Con todo, Europa también debe ser más cooperativa y abierta internamente, si desea evitar otros problemas. Los ataques populistas y la creciente polarización social

2. Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/geopolitik-des-stroms-netz-raum-und-macht>

no se detienen en la transición energética; la política climática amenaza con convertirse en el siguiente caballo de batalla ideológico. Para el éxito de la transición energética, el factor decisivo es la mayoría silenciosa. No basta con asumir la carga de manera justa: la transición también debe ofrecer algo a esta mayoría, hacerlos participar. Deben eliminarse los obstáculos al mercado de la electricidad para los pequeños agentes locales y las cooperativas energéticas; hasta ahora, los grandes agentes capitalistas se han visto sistemáticamente favorecidos por encima de ellos.

Además, es necesaria la participación temprana y ágil de la población local, que sea fácilmente accesible y transparente, en lugar de instaurar complejos procedimientos que solo permiten entrar cuando la suerte ya está echada desde hace tiempo. Las zonas rurales deben beneficiarse más y las ciudades deben contribuir a aligerar las cargas para el campo. A través de las cooperativas, la población local se convierte en “prosumidora”: productores consumidores y consumidores productores. Los habitantes contribuyen al desarrollo de su región, los beneficios se quedan donde se genera la electricidad, y se alimenta la transición energética. Si las cooperativas no existieran, habría que inventarlas solo para la transición energética. Ahora es necesario despejar el camino y evitar que se creen nuevos escollos a nivel europeo y nacional.

Es preciso contar con amplios puntos de contacto locales para personas interesadas, comprometidas y motivadas. Allí deben encontrar ayuda con la planificación, como, por ejemplo, con la renovación energética de sus casas o la fundación de cooperativas locales. Deben estar en contacto con expertos y artesanos de la zona, y recibir ayuda para sortear la jungla de trámites para solicitar apoyo financiero. Estos puntos de contacto ya existen en Europa, aunque hasta ahora están principalmente en localidades ricas con altos niveles de gestión; pero hacen falta en todas partes, y deben estar bien dotados tanto en términos de personal como de recursos financieros, y tener la capacidad de actuar con rapidez.

## La necesidad de coherencia y solidaridad

La Unión Europea está comprometida con una competencia leal; y la autorización de subvenciones y ayudas que pueden dar los Estados miembro se decide a nivel europeo. Pero si, por ejemplo, se fijan en límites demasiado bajos los requisitos para convocar una licitación a escala europea, ello ralentiza la ejecución de proyectos energéticos pequeños y medianos. Y la política de ayudas estatales también debe dejar un margen de maniobra para apoyar proyectos importantes. La política regional y estructural nacional y europea, la política de investigación y tecnología, y la promoción de las pequeñas y medianas empresas, deben utilizarse como herramientas para la transición energética de forma más eficiente.

Por último, la transición energética e industrial en Europa debe considerarse como un todo y aplicarse con coherencia. Hasta ahora, se iban creando oportunidades de apoyo financiero y administrativo en unos lugares, solo para levantar nuevos obstáculos en otros a causa de normativas opuestas, como ocurre por ejemplo en la discriminación que afecta a los proyectos energéticos descentralizados de pymes y cooperativas. El actual proyecto de taxonomía verde también plantea problemas para proyectos más pequeños y descentralizados. Por lo tanto, en el futuro, debe requerirse el análisis de todos los proyectos e iniciativas legislativas en términos de su importancia en materia de política climática y su papel en la transición energética.

¿Es la conversión climática el “hombre en la luna” de Europa, como lo ha llamado la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen? La metáfora suena bien y describe con bastante acierto el desafío y su calidad de cambio de época. Pero para llegar a la luna hay que cooperar. Para emprender este proyecto europeo —y, al mismo tiempo, garantizar nuestra energía, y con ella nuestra prosperidad—, tendremos que trabajar juntos y emplearnos a pleno rendimiento. Este empeño solo funcionará si hay solidaridad, cooperación y un impulso unánime. El objetivo debe seguir siendo una Unión Eu-

ropea de la Energía que integre tecnologías sostenibles en todo el territorio. Por lo tanto, también tendremos que hacer honor a nuestra palabra para abordar la reestructuración sistemática de nuestros sistemas energéticos y de nuestra economía, sin perder de vista el objetivo de la protección del clima.

En este sentido, el plan de emergencia de la UE acordado a finales de julio lanza una señal importante. El plan prevé una reducción voluntaria del 15 % en el consumo nacional entre agosto y marzo, en comparación con el consumo medio durante el mismo período en los últimos cinco años. Si no se ahorra lo suficiente y hay una escasez generalizada de suministro, se puede activar una alarma europea con objetivos de ahorro vinculantes. Con la actual normativa es poco probable que pueda alcanzarse el objetivo de ahorro de 45 000 millones de metros cúbicos de gas previsto inicialmente por la Comisión —Fatih Birol, presidente de la Agencia Internacional de la Energía, ha mencionado un objetivo del 20 % de ahorro que Europa debería conseguir para evitar una gran crisis en invierno—, pero la cifra sigue siendo ingente.

También es bueno que el gobierno alemán esté apuntando a un objetivo nacional de ahorro superior al 15 %. Este plan es ampliamente percibido como un mecanismo de solidaridad a favor de Alemania, porque el país es mucho más vulnerable que otros Estados miembro. Aunque la fuerte dependencia del gas natural ruso no es un problema puramente alemán, sino más bien de toda Europa central y del este, Alemania está firmemente situada en el centro de este debate en Europa.

Un fracaso de estos esfuerzos conjuntos enviaría un mensaje catastrófico, tanto dentro como fuera. Putin apunta claramente a una ruptura interna de la UE; por eso es tan importante que haya habido acuerdo. Ahora, la tarea es amortiguar el impacto social y económico del fuerte incremento de los precios. Al mismo tiempo, también serían necesarios mayores incentivos financieros para ahorrar energía con respecto a los ciudadanos y a la industria.

## Abreviaturas

- CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
- CTIM: ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.
- DESI: índice de economía y sociedad digital.
- Euratom: Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- GNL: gas natural licuado.
- Pyme: pequeña y mediana empresa.
- RCDE-UE: Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión.
- SCF: Fondo Social para el Clima.

## Bibliografía

- Derdevet M (2022). Die Chance in den Trümmern. En: *IPG Journal* (01/06/22). Disponible en: [www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/die-chance-in-den-truemmern-5973/](http://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/die-chance-in-den-truemmern-5973/) (08/08/22).
- Dimitrisina R (2022a). Are the joint gas purchase agreements the ultimate expression of EU solidarity? Disponible en: <https://justclimate.fes.de/e/eu-gas-crisis-energy> (08/08/22).
- (2022b). Europe's emergency exit out of Russian energy supply. Disponible en: <https://justclimate.fes.de/e/europes-emergency-exit-out-of-russian-energy-supply> (08/08/22).
- (2022c). Milestone or stumbling stone? Disponible en: <https://justclimate.fes.de/e/milestone-or-stumbling-stone-fit-for-55-russia-ukraine-war> (08/08/22).
- (2022d). Update on the EU ETS for buildings and road transport. Disponible en: <https://justclimate.fes.de/e/update-eu-ets-buildings-and-road-transport> (08/08/22).
- Dimitrisina R, Karl T, Siemen T (2022). Geopolitical clouds are disrupting Europe's energy system. Disponible en: <https://justclimate.fes.de/e/geopolitical-clouds-are-disrupting-europes-energy-system> (08/08/22).
- Miersch M (2022). Mit europäischer Marktmacht gegen Spekulanten. En: *IPG Journal* (14/07/22). Disponible en: [www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/mit-europaeischer-marktmacht-gegen-spekulanten-6070/](http://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/mit-europaeischer-marktmacht-gegen-spekulanten-6070/) (08/08/22).

Westphal K (2022). Energiepolitisch gespalten, en: *IPG Journal* (17/06/22). Disponible en: <https://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/energiepolitisch-gespalten-5999/> (08/08/22).

Westphal K, Pastukhova M, Pepe JM (2021). Geopolitik des Stroms – Netz, Raum und Macht. Berlin. Disponible en: [www.swp-berlin.org/en/publication/geopolitik-des-stroms-netz-raum-und-macht](http://www.swp-berlin.org/en/publication/geopolitik-des-stroms-netz-raum-und-macht) (08/08/22).

# La política en Europa: elecciones, cambios y tendencias

Carlos Carnero y José Candela

## Decidir en tiempos convulsos

La pandemia de la COVID-19 abrió en marzo de 2020 una etapa global de incertidumbre y complejidad política, económica y social que dura hasta la actualidad, sin que sea posible prever cuándo y cómo se retornará a una estabilidad digna de ese nombre.

Al inesperado, rápido y brutal golpe de la enfermedad, con su irreparable reguero de pérdida de vidas humanas y sufrimiento, siguió una crisis económica y social diferente a la que hoy denominamos Gran Recesión.

En esta ocasión, los problemas ni provenían de los excesos del capitalismo financiero ni se materializaban en las ya famosas primas de riesgo. Ahora la causa estaba en un factor exógeno que había paralizado la actividad económica durante meses, distorsionando la producción, el consumo, el empleo, el ahorro o las cadenas planetarias de distribución de mercancías.

Por eso y por las lecciones aprendidas hace una década, la respuesta de los gobiernos se alejó nítidamente de la austeridad para abrazar políticas anticíclicas de corte keynesiano, privilegiando el papel de lo público en los objetivos de reactivar la actividad económica y frenar el crecimiento del desempleo.

Es posible afirmar que la respuesta de la Unión Europea (UE) a la crisis fue particularmente eficaz, con resul-

tados positivos en todos los terrenos. La suspensión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la creación de instrumentos tan innovadores como el *NextGenerationEU* y la emisión mancomunada de deuda para financiarlo, entre otras decisiones, marcarán un antes y un después entre las dos crisis vividas por los europeos en los primeros veinte años del siglo XXI.

La recuperación del crecimiento, la preservación del tejido productivo y la protección del empleo desde la segunda mitad de 2020 hasta el comienzo de 2022 son indicadores que demuestran el acierto de la política europea.

No obstante, es imprescindible añadir a continuación que las disrupciones globales causadas por la pandemia han terminado haciendo su aparición a través —especialmente— de una inflación virulenta, que ha llegado a alcanzar niveles desconocidos desde hacía décadas.

Inflación que ha exacerbado el tercer gran golpe recibido por la UE en dos años escasos: la guerra en Ucrania, que ha frenado la recuperación económica que estaba en marcha a buen ritmo y ha introducido problemas de gran magnitud en el suministro energético.

Además, la inflación generada por la guerra ha facilitado el retorno al campo de juego de los halcones económicos, partidarios de combatir la inflación con subidas agudas y aceleradas de los tipos de interés y de

retornar a la austeridad, aunque el precio a pagar sea el de una recesión, con sus consecuencias de desaparición de empresas y de puestos de trabajo.

En el escenario facilitado por las políticas keynesianas antes descrito, la UE ha vivido una estabilidad política en la que las fuerzas europeístas han conservado su hegemonía, evitando, salvo excepciones no poco relevantes, la llegada al poder de opciones antieuropeas y de extrema derecha.

En otras palabras, la acertada respuesta a la pandemia y la crisis económica y social ha garantizado un normal funcionamiento de la democracia en condiciones extremadamente graves y desconocidas, evitando el malestar social y el aprovechamiento de este por quienes cuestionan los valores europeos de forma más o menos abierta.

Dentro de su extraordinaria diversidad política nacional —que no debería ser vista como un defecto, sino como una virtud—, las grandes mayorías ciudadanas han seguido respaldando electoralmente, a lo largo de 2021 y 2022, a las opciones políticas mayoritarias en la izquierda, el centro y la derecha.

Aunque con avances nada despreciables, la extrema derecha no ha alcanzado el poder en Francia y los gobiernos iliberales han retrocedido en número, manteniéndose con fuerza renovada en Hungría, pero cayendo en Eslovenia.

Sin embargo, la más que notable excepción de Italia, país en el que la extrema derecha ha sido el primer partido en las elecciones anticipadas del 25 de septiembre, situando a Giorgia Meloni como presidenta del Consejo de Ministros, introduce una gran dosis de preocupación y posible inestabilidad para el conjunto de la UE. Preocupación que se extiende a Suecia, donde, a pesar de la victoria socialdemócrata, la extrema derecha se ha situado como segundo partido, haciéndose imprescindible para la formación del gobierno conservador y rompiendo el tradicional cordón sanitario acordado por el resto de las formaciones parlamentarias.

Es cierto, al mismo tiempo, que la gestión de la política nacional en la UE es probablemente más compleja

que nunca, como demuestran tanto el elevado número de gobiernos de coalición como el de aquellos que se sostienen en minoría parlamentaria, gracias a acuerdos externos más o menos garantizados.

En todo caso, hasta la caída de Mario Draghi, las primeras cuatro economías del euro han estado gobernadas por ejecutivos europeístas, defensores convencidos de la democracia y los valores que nos caracterizan. Puede parecer algo tan natural como para no valorarlo de manera suficiente, pero basta para cerciorarse de la importancia de ese dato imaginar a Marine Le Pen al frente de Francia o ver a Giorgia Meloni al frente de Italia, respectivamente.

La realidad ha certificado que la UE, es decir, los valores, la democracia liberal y la economía social de mercado que encarna, no son solo la herramienta más eficaz para resolver los problemas de la ciudadanía, sino para hacerlo de manera sostenible.

De una forma u otra, salvo alguna excepción, los procesos electorales y la formación de gobiernos registrados en 2021 y comienzos de 2022 dejan claro que esa opinión es compartida por la mayor parte de la ciudadanía europea, que así lo ha expresado en las urnas.

Sin embargo, si las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania no encuentran una respuesta mesurada y con contenido social por parte de la Unión, los gobiernos nacionales y los bancos centrales, es imposible descartar que una recesión inducida para contener la inflación no termine haciendo buena la frase de que es peor el remedio que la enfermedad y que de tal viraje no se terminen beneficiando los extremistas que hoy no están en el poder, pero podrían llegar a alcanzarlo (o ya lo han hecho, como en Italia).

En un mundo en el que las ideas parecen hacerse líquidas con demasiada facilidad, conviene no olvidar que las decisiones políticas las toman los hombres y las mujeres en condiciones materiales dadas, creadas por ellos mismos. Por muy fuerte que sea la UE, equivocarse en una coyuntura como la actual podría acarrear consecuencias de gran profundidad que terminarían alterando los equilibrios políticos mayoritarios, favoreciendo res-

puestas radicalizadas o nihilistas que impactarían directamente en el edificio de bienestar que los europeos hemos construido con esfuerzo y consenso a lo largo de décadas.

### La correlación política de fuerzas en los Estados miembros de la UE

Responder unívocamente a la pregunta de qué fuerza política europea es mayoritaria en la Unión tiene seguramente poco sentido, por diversas razones.

Si bien es cierto que la existencia de partidos políticos europeos es una realidad cada vez más palpable, como demuestra sobre todo su presencia a través de los grupos respectivos en la Eurocámara, también lo es que existen diferencias programáticas palpables entre sus miembros nacionales.

Además, como veremos más adelante, el predominio de coaliciones de gobierno (de diverso tipo) en una mayoría de países tiende a diluir el programa político de la fuerza mayoritaria en los compromisos alcanzados para establecerlas y mantenerlas.

Aun así, si algo puede constatarse es que el declive de la socialdemocracia europea, tantas veces anunciado, no ha llegado a materializarse.

Lo que nos llevaría a una segunda comprobación: que su retorno ha significado recuperar un balance bastante igualado entre la izquierda, el centro y la derecha en los ejecutivos, similar al existente en las instituciones comunitarias.

Aunque es siempre discutible clasificar de forma seca la orientación política de los gobiernos nacionales, podríamos aproximarnos a una primera clasificación de los mismos como la siguiente:

- **Izquierda:** España, porque los dos partidos que los conforman se sitúan indiscutiblemente en ese territorio. Pero también podríamos añadir, atendiendo únicamente a un criterio ideológico, a los de Dinamarca, Malta, Portugal y Suecia, todos ejecutivos monocolors socialistas.

- **Centroizquierda:** Alemania, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Malta y Portugal, si tenemos en cuenta que todos cuentan con primeros ministros socialistas, sus programas en todo caso son moderados o en algunos casos son de coalición sin la participación de partidos de derechas claramente reconocidos como tales.
- **Centro:** Austria, Bélgica, Bulgaria (a la hora de escribir este capítulo, con un gobierno técnico y elecciones celebradas el 2 de octubre), Francia, Luxemburgo y Rumanía, por el hecho de que estén gobernados por primeros ministros conservadores o liberales, algo que puede ser aceptable siempre que no se pase por alto que en algunos de ellos participan de forma determinante los socialistas, como en el caso italiano.
- **Centroderecha:** República Checa, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos y Suecia (con un acuerdo de apoyo parlamentario con la extrema derecha), en un espacio definido por la no presencia de socialistas y la preponderancia de la derecha, sea conservadora o liberal, de forma monocolor o en coalición.
- **Derecha:** Italia, por un lado; y Hungría y Polonia, los dos gobiernos de derecha euroescéptica e iliberal en la UE, por otro, junto a los que sería totalmente equivocado situar a ejecutivos conservadores monocolors como los de Chipre y Grecia, cuyos partidos son decididamente europeístas.

### Mejor juntos que solos: la preferencia por la coalición de gobierno en la UE

Los números no arrojan ninguna duda de que la coalición es la fórmula de gobierno preferida en la mayor parte de los Estados miembros de la UE.

Bien sea por la necesidad de formar gobiernos fuertes con una amplia base electoral, parlamentaria y política ante la emergencia económica y social, por la convicción de que la transversalidad ideológica ayuda a gestionar con estabilidad o por la propia debilidad de

los partidos, la coalición está presente en 20 países, por 7 con un gobierno monocolor:

- **Gobierno de coalición:** Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Croacia, Dinamarca (esa es la intención de la primera ministra socialdemócrata a la hora de escribir este capítulo), Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumanía y Suecia.
- **Gobierno monocolor:** Chipre, Estonia, Grecia, Malta, Portugal.

De todas las coaliciones, solo una (España) está formada exclusivamente por partidos de izquierda, mientras que el resto —siguiendo la clasificación del apartado 2 de este capítulo—, se sitúan en el centro izquierda, el centro, el centro derecha y la derecha.

Bien es verdad que entre las coaliciones registradas hay tres que podrían considerarse meramente instrumentales, bien por la máxima cercanía, bien por la relación de dependencia existencial entre los partidos que las forman, en todo caso hegemonizada sin discusión por uno de ellos: se trata de Francia, Hungría y Polonia.

Por otro lado, no se registra ninguna gran coalición, entendida esta como la formada por los dos grandes partidos de un país, uno de izquierdas y otro de derechas, siguiendo el ejemplo histórico alemán o austriaco.

Pero sí se constata que algunas coaliciones podrían calificarse de concentración nacional, por sus objetivos programáticos declarados (hacer frente a una situación excepcional), el amplio abanico de participantes provenientes de todos los ángulos del espectro político o estar encabezadas por un sin partido: Bélgica y Finlandia.

También corresponde diferenciar entre los gobiernos que, de coalición o monocolor, están en mayoría (en algunos casos gracias a apoyos externos) o minoría parlamentaria, a saber:

- **En mayoría:** Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Croacia, Dinamarca (probablemente, de ir hacia adelante la intención de la primera ministra de alcanzar un acuerdo con otros partidos), Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia,

Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía.

- **En minoría:** Bulgaria (con elecciones anticipadas celebradas, pero sin formar gobierno todavía a la hora de escribir este capítulo), Chipre, España, Estonia, Francia, Irlanda y Suecia.

Evidentemente, la situación en muchos países es fluida. Por ejemplo, en España el Gobierno no cuenta con una mayoría formalmente establecida a través de acuerdos escritos, pero está siendo capaz de construirla en casi todas las votaciones, lo que le otorga estabilidad parlamentaria.

Elecciones y formación de gobierno en los Estados miembros de la UE en 2021 y 2022

Pasemos a continuación a señalar en qué países se han celebrado elecciones y /o se ha formado gobierno en los dos últimos años:

- **Alemania:** las elecciones tuvieron lugar en septiembre de 2021, formándose un gobierno de tres partidos: socialdemócratas, verdes y liberales.
- **Austria:** se formó un nuevo gobierno en diciembre de 2021 con la participación de populares y verdes.
- **Bulgaria:** se formó gobierno en diciembre de 2021 con centristas, socialistas y populares; se celebraron elecciones anticipadas el 2 de octubre de 2022, ganadas sin mayoría parlamentaria por el partido Ciudadanos por el Desarrollo Europeo (GERB), del ex primer ministro conservador Boiko Borisov, sin haberse formado gobierno a la hora de cerrar la redacción de este capítulo.
- **República Checa:** elecciones en octubre de 2021 y formación de gobierno en diciembre del mismo año con conservadores euroescépticos, populares y verdes.
- **Chipre:** elecciones en mayo de 2021 y continuidad del gobierno monocolor de los populares (en el poder desde 2013).
- **Dinamarca:** elecciones anticipadas el 1 de noviembre de 2022 con victoria socialdemócrata, mayoría absoluta del bloque de izquierdas y segura reelección de la primera ministra saliente (que ha manifestado

- su deseo de gobernar en coalición con el ascendente partido Moderado).
- **Eslovaquia:** formación de gobierno en abril de 2021 con populares, conservadores, nacionalistas y liberales.
  - **Eslovenia:** elecciones en abril de 2022 y formación de gobierno el 1 de junio de ese año con ecoliberales, socialistas y ecosocialistas.
  - **Estonia:** formación de gobierno monocolor de los liberales en enero de 2021.
  - **Francia:** elecciones presidenciales y legislativas en abril, mayo y junio de 2022 con formación de gobierno el 4 de julio, con la participación de liberales y socialdemócratas en torno al presidente Emmanuel Macron.
  - **Hungría:** elecciones en abril de 2022 y formación de gobierno en mayo con la derecha nacionalista euroescéptica y los populares.
  - **Italia:** formación de gobierno en febrero de 2021 bajo la presidencia del independiente Mario Draghi y los nacionalistas de derechas de la Liga, el populista Movimiento Cinco Estrellas, los centristas de Juntos por el Futuro (escisión de Cinco Estrellas), los socialistas del Partido Democrático, los populares de Forza Italia, los liberales de Italia Viva y los ecosocialistas. Caída del Gobierno en julio de 2022 y elecciones generales el 25 de septiembre, con victoria de la extrema derecha (primer partido) y formación de un gobierno de derechas compuesto por Fratelli d'Italia, Liga y Forza Italia.
  - **Malta:** elecciones en marzo de 2022 y continuidad del gobierno monocolor laborista en marzo.
  - **Países Bajos:** elecciones en marzo de 2021 y formación de gobierno en enero de 2022 con liberales conservadores y centristas y populares.
  - **Portugal:** elecciones en enero de 2022 y continuidad del gobierno monocolor socialista en marzo.
  - **Rumanía:** formación de gobierno en noviembre de 2021 con socialdemócratas, populares y minoría húngara.
  - **Suecia:** elecciones en septiembre de 2022 y formación de gobierno de centroderecha en octubre con el apoyo parlamentario de la extrema derecha.

Hay que señalar que las denominaciones políticas atribuidas a cada partido citado en el listado anterior tratan de atenerse a su ubicación parlamentaria en la Eurocámara. Sin embargo, las características propias de cada partido nacional hacen siempre discutible una clasificación estricta en ciertos casos.

### Conclusiones: una democracia ejemplar

No corresponde a este capítulo hacer recomendaciones. Pero sí extraer algunas conclusiones:

1. El panorama político europeo es extraordinariamente variado en términos nacionales, respondiendo, más que a dinámicas comunitarias —por muy influyentes que estas sean—, a las propias de cada país.
2. Aunque las severas turbulencias provocadas por la pandemia, la crisis y la guerra en Ucrania no han provocado hasta la fecha movimientos sistémicos globales en el panorama político global europeo, sí han tenido influencia en gobiernos y parlamentos de algunos Estados miembros: Italia y Suecia, pero subrayando que en ambos casos el ascenso de la extrema derecha responde en buena medida a factores políticos nacionales.
3. El equilibrio general de fuerzas políticas se ha mantenido en términos generales, gravitando en torno a cuatro grandes familias: conservadora, socialista, liberal y verde, al igual que ocurre en el Parlamento Europeo, sin olvidar el significativo avance de la extrema derecha en países como Italia, Francia y Suecia.
4. Eso significa que tanto en el Consejo Europeo como en el Consejo de la Unión siguen siendo las tradicionales corrientes políticas europeístas mayoritarias (populares, socialistas y liberales) las que protagonizan casi en exclusiva la toma de decisiones. Indudablemente, la llegada a la Presidencia del Consejo en Italia de la extrema derecha introduce una novedad nada despreciable, cuyas consecuencias prácticas habrá que constatar en los próximos meses.
5. Lo mismo podría decirse de la Comisión Europea, si tenemos en cuenta la tendencia política de sus

- miembros, pero siempre sin olvidar el carácter específico del Colegio de Comisarios.
6. Siguen en el poder gobiernos euroescépticos e iliberales, como los de Polonia y Hungría (aunque entre los mismos han surgido claras diferencias en cuanto a la guerra en Ucrania), sin capacidad de condicionar la agenda europea.
  7. Ahora bien, es preciso tener muy en cuenta que una exacerbación de las consecuencias económicas y sociales (bajo crecimiento, inflación, problemas de suministro, desempleo) de la guerra en Ucrania podría producir graves problemas de inestabilidad a la UE y a los gobiernos de sus Estados miembros. La capacidad de resistencia ciudadana, más allá de su mayoritaria unidad en la defensa del derecho internacional y los valores europeos ante la invasión rusa, frente a un freno de la recuperación, primero, y a una recesión, después, impactaría directamente en los ejecutivos.
  8. Hoy por hoy, la capacidad de acuerdo entre partidos es fruto de la necesidad de la aritmética parlamentaria para formar gobierno en muchos países comunitarios, pero debería extenderse a un consenso más amplio frente a los desafíos que se tienen por delante.
  9. La democracia en la UE sigue siendo un ejemplo en su funcionamiento y su eficacia, más allá de problemas puntuales, aunque siempre estará necesitada de mejoras.
  10. Esa democracia debe ser defendida de cualquier distorsión en el Estado de derecho en cualquier miembro de la Unión, no solo gracias a sus frenos y contrapesos constitucionales, sino desde las instituciones comunitarias, como la Comisión está haciendo en el cumplimiento de sus funciones con el apoyo del Parlamento Europeo.

Todo lo cual podría resumirse en tres grandes tendencias: la fortaleza de las democracias europeas, la contención cada vez más difícil de la extrema derecha —directamente horadada en Italia e indirectamente en Suecia— y la resistencia —aunque nada fácil— de la socialdemocracia.

Pero resta un gran interrogante: las consecuencias reales para la gobernabilidad de la UE de la formación en Italia de un gobierno encabezado por la extrema derecha de Meloni con la participación de los populistas de Salvini y la derecha de Berlusconi.

*Nota: para la elaboración de este capítulo se han utilizado fuentes de información propia y documentación del CIDOB y del Real Instituto Elcano.*

# La insuficiencia de la política migratoria y de asilo europea

Paloma Favieres

Resulta paradójico que, de nuevo, tras numerosos intentos de abordar una política migratoria y de asilo que ya fue anunciada en el año 2015, sigamos siete años después analizando en este informe qué pasó con esas propuestas y qué situación presente y futura nos encontraremos como consecuencia de la falta de impulso y progreso en las cuestiones más relevantes.

En medio de las negociaciones, la invasión de Ucrania ha demostrado que es posible otra forma de abordar la cuestión basada en un marco de solidaridad y responsabilidad compartida, muy lejos de las decisiones tras la llegada de miles de personas refugiadas en el año 2015.

La respuesta de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) ante el incremento de llegadas del año 2015 puso una vez más en evidencia la necesidad de establecer un Sistema Europeo Común de asilo garantista y eficaz. También visibilizó que estábamos lejos de alcanzarlo. La normativa y las garantías no están armonizadas, lo que hace que las personas solicitantes y refugiadas reciban un trato diferente en función del Estado en el que se encuentran. Además, fuimos testigos de la falta de solidaridad y de responsabilidad compartida entre los Estados en situaciones de crisis.

Han sido varios los intentos de reformar este sistema común de asilo (SECA). Ninguno de los documentos propuestos en 2015 y 2016 por la Comisión Europea (CE) para avanzar en esta cuestión fue aprobado durante el

mandato de Jean-Claude Juncker, que terminó el 30 de noviembre de 2019. Aunque varias de estas propuestas alcanzaron un acuerdo político entre el Parlamento y el Consejo, no se logró llegar a un acuerdo sobre la reforma del sistema Dublín y del Reglamento sobre Procedimientos. Por otro lado, en el año 2018, la Comisión propuso una refundición de la Directiva de Retorno que logró un acuerdo parcial por parte del Consejo en el año 2019.

En este contexto, en septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Este Nuevo Pacto retomaba varias de las propuestas anteriores, invitando a alcanzar acuerdos sobre las negociaciones ya avanzadas y proponiendo nuevos elementos con el objetivo de solventar cuestiones urgentes de la política migratoria y de asilo europea puestas de manifiesto en los últimos años.

Las propuestas que contiene este Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo siguieron debatiéndose en el seno del Consejo y del Parlamento Europeo desde su publicación, sin que se haya logrado ningún acuerdo sustancial, salvo en relación con la Agencia Europea de Asilo (ECAA) y la Tarjeta Azul relativa a trabajadores altamente cualificados. En 2021, sí hubo acuerdo en el Parlamento Europeo y en el Consejo sobre nuevas normas para la entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados de fuera de la UE en virtud de la revisión de la Directiva sobre la Tarjeta Azul.

El acuerdo sobre la Tarjeta Azul era para la Comisión un objetivo clave del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. El nuevo esquema introducía reglas eficientes para atraer trabajadores altamente cualificados a la UE, incluidas condiciones de admisión más flexibles, derechos mejorados y la posibilidad de moverse y trabajar más fácilmente entre los Estados miembros de la UE. El Parlamento Europeo y el Consejo de Europa aún deberán confirmar formalmente el acuerdo político alcanzado mediante la adopción de la Directiva sobre la Tarjeta Azul de la UE. Una vez adoptada formalmente la Directiva, los Estados miembros dispondrán de dos años para transponer las normas a la legislación nacional.

Asimismo, el 9 de diciembre de 2021, el Consejo adoptó finalmente el Reglamento por el que se crea la Agencia de Asilo de la UE, cuyo objetivo es mejorar la aplicación de la política de asilo en la UE convirtiendo la actual Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en una agencia de pleno derecho. La propuesta del Pacto por parte de la Comisión Europea mantenía la propuesta de 2016 sobre el Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE y se reanudaron los debates al respecto. La Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional el 29 de junio de 2021. El Consejo adoptó formalmente el Reglamento el 11 de noviembre de 2021. Los objetivos de la Agencia se focalizan en optimizar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, mejorando la asistencia operativa y técnica que brinda a los Estados miembros y contribuyendo a una mayor convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional. La nueva Agencia es, por tanto, la segunda propuesta legislativa que se aplicará en el marco del Nuevo Pacto, tras el acuerdo sobre la Directiva relativa a la Tarjeta Azul en mayo de 2021.

Las negociaciones sobre las restantes propuestas legislativas continúan en el Parlamento Europeo y en el Consejo.

- La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las situaciones de crisis y fuerza mayor. El Reglamento establece un sistema de Gobernanza de la Migración (a nivel de la UE y

a nivel nacional), incorpora las normas de Dublín y establece un mecanismo de respuesta para la solidaridad en caso de presión migratoria y para las llegadas tras la Búsqueda y Rescate. El mecanismo de solidaridad implica la reubicación, el patrocinio del retorno y/o el desarrollo de capacidades como herramientas para que los Estados miembros materialicen su solidaridad. Se buscan acuerdos sobre las principales cuestiones, como, por ejemplo, entre las numerosas enmiendas presentadas por los diferentes grupos políticos sobre las normas de Dublín, incluida la relevancia del “criterio de entrada”, así como sobre el fondo del mecanismo de solidaridad establecido en el Reglamento. El objetivo era establecer una posición del Parlamento Europeo antes de verano de 2022.

- La propuesta modificada de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional, se focaliza en un nuevo procedimiento de selección con criterios de selección de los solicitantes que se canalizarán hacia el procedimiento fronterizo de asilo; plazos de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno, su carácter obligatorio; ficción de la no entrada; detención y riesgo de fuga; derecho a un recurso efectivo; efecto suspensivo de los recursos y garantías de los derechos fundamentales. Los Estados miembros siguen divididos sobre el carácter obligatorio del procedimiento fronterizo.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control previo a nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (*pre-screening*). Los principales puntos de este Reglamento se refieren a la ficción de la entrada legal, el mecanismo de control, los motivos de detención, la relación entre el cribado y la Directiva sobre las condiciones de acogida y los recursos legales.
- Propuesta de modificación del Reglamento Eurodac. Las cuestiones más controvertidas son el uso de datos biométricos, la protección de los datos personales y el régimen aplicable a las llamadas “banderas de

- seguridad” o el papel de las agencias de la UE. Había posiciones divergentes entre las diferentes posiciones de los Estados miembros del Este, más centrados en las cuestiones de cribado, y de los Estados miembros del Mediterráneo, más interesados en los mecanismos de solidaridad.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y del asilo. El Reglamento de Crisis prevé un sistema más allá de la presión migratoria con la posibilidad de que el Estado miembro bajo presión de crisis —en consulta con la CE— se aparte del acervo regular de asilo, lo que puede dar lugar a procedimientos fronterizos y mecanismos de solidaridad ampliados, en particular la reubicación. También prevé disposiciones en caso de fuerza mayor, concretamente plazos más largos para el registro de las solicitudes, para los trámites de determinación de la responsabilidad de un solicitante y para el traslado de los solicitantes al Estado miembro responsable, así como para la aplicación de las medidas de solidaridad emprendidas por el Estado miembro afectado en virtud del Reglamento.

La actual situación evidencia, por tanto, que los Estados miembros se encuentran ante grandes desafíos, pero para ello es necesario llegar a consensos ante el bloqueo en cuestiones sobre la definición y el alcance de los mecanismos de solidaridad, el procedimiento en frontera y la aplicación de un *pre-screening*, la posición de los países que se encuentran en primera línea de llegada y que exigen un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad compartida, y todo ello desde un marco de protección acorde con el máximo respeto a los derechos fundamentales.

Persisten posiciones equidistantes entre diversos países en cuestiones relativas a procedimientos y solidaridad. En este sentido, España y otros países de la frontera sur de la Unión Europea se han opuesto a varias de las medidas propuestas al considerar que no resuelven las cuestiones relativas al reparto de responsabilidades y el principio de solidaridad que se pusieron de relieve en la crisis de 2015 ni reflejan los intereses de los países del Sur.

En la última reunión, en febrero de 2022, los ministros del Interior y de Migraciones de España, Italia, Grecia, Chipre y Malta apostaron por emprender una estrategia común, en línea con el enfoque “paso a paso” propuesto por la Presidencia francesa de la Unión Europea, que permita un avance gradual, respetando los principios de responsabilidad y solidaridad, apoyar acciones que impulsen la dimensión exterior de la política migratoria, en línea con los postulados españoles y con las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo de junio, octubre y diciembre de 2021, dirigidos a que “la prevención en los países de origen y de tránsito debe ser una verdadera piedra angular del Pacto Europeo para la Migración y el Asilo”.

En el mes de junio de 2022, estos países volvieron a reunirse nuevamente, pidiendo que la propuesta de solidaridad de la Presidencia francesa sirva para ayudar a los países que son frontera y que se alcancen acuerdos sobre reubicación. En esta reunión, volvieron a apoyar el enfoque gradual del Pacto.

La Presidencia francesa del Consejo expresó su intención de avanzar en las negociaciones sobre la reforma del Código de fronteras Schengen y del Nuevo Pacto sobre Asilo y Migración. El presidente Macron propuso un “enfoque gradual” o de “avance por etapas” para desbloquear el Nuevo Pacto, para adoptar en primer lugar aquellos elementos del Pacto sobre los que el acuerdo político fuera más fácil. Esto es contrario al *package approach* que mantuvo el Parlamento Europeo en las negociaciones de la pasada legislatura. España, Italia, Grecia, Chipre y Malta (MED5) defendieron una posición común para también alinearla con el enfoque gradual propuesto por la Presidencia francesa. Acordaron permitir este “avance gradual” siempre que fuera respetuoso con los principios de responsabilidad y solidaridad, así como apoyar acciones sobre la dimensión exterior de la política migratoria y reforzar los partenariados europeos con los principales países de origen y de tránsito de los migrantes. La Presidencia francesa esperaba alcanzar un acuerdo entre marzo y junio de 2022.

El 10 de junio de 2022, tras la reunión del Consejo se produjeron algunos acuerdos (o principio de acuerdos)

para poner en marcha en enfoque de “paso a paso”, específicamente en cuanto al Reglamento sobre mecanismo *pre-entry screening*, el Reglamento sobre EURODAC y el mecanismo de solidaridad. Muchos países subrayaron que era la primera vez que hablaban realmente de solidaridad y se comprometieron a ello. Sin embargo, no parece que haya habido desarrollos tangibles, sino que cualquier avance en lo operativo (y para concretar los compromisos definidos por los Estados miembros) se dará a partir de las siguientes reuniones con la Comisión. De esta forma, la adopción de los mandatos de negociación sobre los dos reglamentos mencionados será formalizada próximamente.

En cuanto a la propuesta de reubicación, unos 12 países se han comprometido a crear sistemas de reubicación (incluidos Francia y Alemania). Los países que no acepten la reubicación tendrán que proporcionar obligatoriamente un apoyo económico directo hacia los países más afectados, sin pasar por un fondo europeo. Una amplia mayoría de Estados miembros están a favor de esta primera etapa de aprobación del Pacto relativa a la dimensión exterior (solidaridad y responsabilidad), y han acogido positivamente la flexibilidad del mecanismo y el hecho de que la reubicación no sea el único instrumento de solidaridad. Algunos países, como Austria, Hungría y Polonia, están en contra de la propuesta de la Presidencia francesa. Para Austria, esta propuesta da una señal equivocada a los traficantes de personas.

Tras el Consejo, se recibieron algunas propuestas. La Presidencia francesa quiere alcanzar al menos 10 000 personas reubicadas cada año, hasta llegar a establecer un sistema más permanente. De momento, según fuentes diplomáticas de la UE, Alemania anunció un compromiso de 3500 personas; Francia, 3000 personas; y Portugal e Irlanda, 350 personas cada uno. El Gobierno de Luxemburgo se comprometió a reubicar personas migrantes, pero todavía no ha dado cifras. Chipre, Grecia, Italia, Malta y España habían supeditado la reubicación a su acuerdo sobre otros aspectos de las reformas de asilo de la UE (seguridad, fronteras exteriores...).

El Consejo adoptó a su vez un enfoque general sobre el Código Schengen, y así continua con las negociaciones

con el Parlamento Europeo. El Parlamento también ha adoptado su propia posición sobre el tema; es decir, que las posiciones de ambas partes han quedado fijadas. El contenido de la reforma del sistema de fronteras interiores apunta a los siguientes aspectos principales: (1) La lucha contra la instrumentalización de los flujos migratorios; (2) Gestión de fronteras exteriores en caso de crisis sanitarias; (3) Reintroducción de controles internos y promoción de medidas alternativas. En cuanto a la lucha contra la instrumentalización de las personas migrantes, el enfoque general subraya que los Estados afectados pueden tomar medidas para limitar la entrada y preservar la seguridad en sus territorios, que pueden incluir la construcción de vallas en sus fronteras, por ejemplo. Cada Estado puede elegir proceder a dicha construcción; de hecho, algunos Estados miembros ya han decidido hacerlo.

A partir del 1 de julio, Francia pasó el relevo a la República Checa, que asumió la Presidencia del Consejo de la UE durante los próximos seis meses. Entre los hechos logrados, Francia apela a la creación de una Dirección política con el “Consejo Schengen”, una mejor gestión de nuestras fronteras con la revisión del Código de fronteras Schengen y una mejora en la gestión de los flujos migratorios hacia Europa.

En este contexto, y tras la invasión de Ucrania, las negociaciones se vieron interrumpidas ante el mayor éxodo de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial.

La respuesta de la Comisión Europea fue inmediata. El 2 de marzo de 2022, la Comisión Europea propuso la activación de la Directiva de Protección Temporal para ofrecer una asistencia rápida y eficaz a las personas que huyen de la guerra en Ucrania. La Comisión también presentó directrices operativas para ayudar a los guardias fronterizos nacionales a gestionar eficazmente las llegadas a las fronteras con Ucrania. El 3 de marzo de 2022, los ministros de la UE (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior) acordaron por unanimidad el establecimiento de un mecanismo de protección temporal en respuesta a la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, estableció la existencia de una

afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania como consecuencia de un conflicto armado, en el sentido del artículo 5 de la Directiva de Protección Temporal (DPT - Directiva 2001/55/CE) y con el efecto de introducir la protección temporal.

Posteriormente, la Comisión Europea publicó el 21 de marzo directrices operativas para ayudar a los Estados miembros a aplicar la Directiva de Protección Temporal. Puso especial énfasis en los menores, en la necesidad de designar de manera inmediata un tutor legal o representantes para los niños y adolescentes no acompañados, en garantizar la libre circulación y en la ayuda para la repatriación de las personas que no tienen derecho a permanecer en la UE.

A su vez, el 23 de marzo 2022, la Comisión Europea publicó una [comunicación](#) que contiene una serie de medidas para ayudar a los Estados miembros a cubrir las necesidades de las personas que están huyendo, protección de los niños y niñas, acceso a educación, acceso a asistencia sanitaria, acceso al empleo y acceso a alojamiento y vivienda. También se creó una Plataforma de Solidaridad que reúne a los Estados miembros y agencias de la UE para coordinar el apoyo a los Estados miembros que lo necesiten.

El 28 de marzo de 2022 tuvo lugar una [reunión extraordinaria del Consejo de Asuntos de Interior de la UE](#). La Comisión Europea presentó un [Plan de Acción de 10 puntos](#) para la coordinación en toda la UE de las personas que huyen de Ucrania: creación de una plataforma europea para el registro, las medidas de coordinación europeas del transporte, el apoyo para mejorar la capacidad de acogida de los Estados miembros, el desarrollo de planes de contingencia para la acogida a medio-largo plazo, la creación de soluciones comunes para proteger a los niños y las niñas, la aprobación de un plan de detección contra posibles situaciones de trata, la coordinación a nivel europeo del apoyo a Moldavia, la coordinación de los contactos con socios internacionales (USA, UK, Canadá), abordar las amenazas de seguridad derivadas de la guerra de Ucrania y proporcionar medios económicos y materiales suficientes a los Estados.

Finalmente, conviene mencionar que, además del apoyo económico privado que está surgiendo para dar respuesta a las consecuencias de esta crisis, se han establecido varias vías de financiación europea: a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), del nuevo flujo de financiación creado para esta ocasión CARE (Fondos de Cohesión).

Además de este procedimiento para acceder a la documentación, las autoridades estatales y autonómicas están coordinándose para dar una respuesta al flujo de llegadas. Se han abierto unos centros de primera recepción y primera acogida de personas ucranianas, CREADE, en Madrid, Alicante, Málaga y Barcelona. En estos centros se lleva a cabo la recepción y orientación inicial, se facilita el alojamiento de urgencia, se proporciona atención y documentación, y se realiza la derivación a los recursos de acogida. Los CREADE han registrado a 72 566 personas, hasta el 15 de julio. Además, se ha ampliado la red de acogida, pasando de 9000 plazas a unas 21 000 plazas. En cuanto a las llegadas, aunque es difícil cuantificar esta cifra, se estima que ya han llegado 130 160 personas de Ucrania (130 071 de todas estas personas tienen ya protección temporal).

Además de este procedimiento para acceder a la documentación, las autoridades estatales y autonómicas están coordinándose para dar una respuesta al flujo de llegadas. Se han abierto unos centros de primera recepción y primera acogida de personas ucranianas, CREADE, en Madrid y Alicante. En estos centros se lleva a cabo la recepción y orientación inicial, se facilita el alojamiento de urgencia, se proporciona atención y documentación, y se realiza la derivación a los recursos de acogida. Los CREADE han registrado a 72 566 personas, hasta el 15 de julio. Además, se ha ampliado la red de acogida, pasando de 9000 plazas a unas 21 000 [plazas](#). En cuanto a las llegadas, aunque es difícil cuantificar esta cifra, se estima que ya han llegado 130 160 personas de Ucrania (130 071 de todas estas personas tienen ya protección temporal).

La respuesta inmediata y las medidas adoptadas contrastan con la situación en el año 2015, en el que cada país optó por actuar según intereses individuales, incluso con medidas unilaterales como el cierre de sus

fronteras nacionales. El Consejo Europeo y el Consejo de la UE escenificaron a través de sus cumbres la desunión, la diferencia de políticas, la descoordinación y el desacuerdo. Las víctimas de este desencuentro, de la falta de respuesta conjunta de los entonces 28 estados, fueron las personas refugiadas. El 13 de mayo de 2015 se aprobó la Agenda Europea de Migración, que se materializó en la adopción de dos paquetes de medidas a finales de mayo y a principios de septiembre. Entre sus propuestas destacaban la reubicación de solicitantes de asilo desde Grecia e Italia y el reasentamiento de personas refugiadas desde terceros países. Grecia se convirtió en un enorme campo de refugiados, con una consecuencia inmediata e inaudita en la historia reciente de Europa.

CEAR entonces instó la activación de la Directiva de Protección Temporal para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros. Sin embargo, no hubo una mayoría cualificada en el Consejo que permitiera llegar a un acuerdo y únicamente se acordó la reubicación de solicitantes de asilo desde Grecia e Italia, con un grado de cumplimiento poco satisfactorio por parte de la mayoría de los Estados y la negativa de los países de Visegrado y el reasentamiento de personas refugiadas desde terceros países.

La comisaria Johansson destacó, en esta ocasión, la firmeza y unidad de todos los Estados. Consideró un desafío recibir, en esos primeros días, más de un millón de personas que pudieran salir de Ucrania, pero alegó “estar en mejor posición que en 2015 y la toma de decisiones en tiempo récord”.

Por ello, en CEAR nos preguntamos: ¿Cuántas muertes en el Mediterráneo se hubiesen evitado? ¿Cuántos sufrimientos, deterioros, suicidios y desesperación hubiéramos ahorrado en los terribles “campos de la vergüenza” de las islas griegas, como Lesbos?

Hoy vemos con orgullo cómo la respuesta que ha dado la Unión Europea a las personas que huyen de Ucrania tiene un enfoque alineado con sus valores fundacionales, pero seguimos sintiendo impotencia e indig-

nación cuando comprobamos que, desgraciadamente, no es el mismo tratamiento que se sigue dando al resto de personas con circunstancias muy similares.

Por ello, es el momento de que podamos poner en valor la experiencia de la acogida y protección que se ha ofrecido a las personas que huyen de Ucrania, para demostrar a la Unión Europea y a sus Estados miembros, que hay dos formas de gestionar las políticas migratorias de asilo: una pésima, que provoca muertes, sufrimiento y no evita que las personas que necesitan huir lleguen, mientras se enriquecen los traficantes de personas; y otra eficaz y humana, que gestiona las llegadas, la acogida y la protección de una forma mucho más ágil, positiva y eficiente, sin criminalizar a las personas refugiadas, que ya tienen suficiente desgracia con verse obligadas a dejar todo atrás y tener que huir de su hogar.

La gestión que ha hecho la Unión Europea de la crisis de Ucrania en materia de acogida y protección demuestra la urgente necesidad de que se produzca, cuanto antes, un cambio en el enfoque de las políticas migratorias y de asilo que, hasta el momento, han puesto el foco principalmente en aspectos como la seguridad, el control férreo de las fronteras y en tratar de evitar que las personas lleguen, pese a estar demostrado que se trata de un enfoque fallido, errático e insolidario.

Por ello, debemos poner en valor esta experiencia para exigir que se trasladen las buenas prácticas a la [construcción de un enfoque común, solidario y de responsabilidad](#) compartida del que se apropien todos los países miembros. El mensaje institucional hacia quienes huían y necesitaban refugio ha sido clave para generar un sentimiento de empatía con las personas ucranianas, desembocando en una [respuesta de solidaridad ciudadana espectacular](#).

La apertura de las fronteras en los países limítrofes y la solidaridad del resto de los Estados evidencian que si hay voluntad política la respuesta no estará únicamente orientada a la emergencia. Por ello, el desarrollo de los instrumentos del Pacto debe sentar las bases de una política migratoria y de asilo de manera conjunta y con carácter estructural.

# El Estado de derecho en la Unión Europea: situación

Francisco Fonseca Morillo

## Introducción

“El Estado de derecho es fundamental para lograr un entorno político, económico y social estable, resiliente, justo y democrático en toda la UE. Es esencial para el buen funcionamiento del mercado único y de la Unión en su conjunto. Es también reflejo de las aspiraciones y valores de los europeos, consagrados en el artículo 2 del Tratado. (...) Una UE dinámica y con visión de futuro, en transición hacia una sociedad más ecológica, más digital y más justa debe seguir construyéndose sobre sólidos cimientos. La invasión rusa de Ucrania es un recordatorio de la presión a que se ven sometidos nuestros preciados valores de la UE. La protección de nuestros ciudadanos y sus derechos requiere una defensa decidida y coherente del Estado de derecho”.

Esta conclusión, expresada en el tercer informe anual sobre el Estado de derecho en la Unión Europea por la Comisión Europea, resume perfectamente el papel central que el respeto a los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) juega en el tablero político, jurídico y económico de la UE (Comisión Europea 2022a: 32), importancia que es a su vez confirmada por los propios ciudadanos europeos, quienes, en un 82 %, así lo han manifestado en el último Eurobarómetro dedicado a estas cuestiones (Comisión Europea 2021).

Y dentro de estos valores, el respeto al concepto de Estado de derecho, que se ha plasmado históricamen-

te en los Estados Nación de manera no unívoca y con características propias, encuentra al nivel de la UE una identidad propia común a todos los Estados miembros, basada en tres ideas fundamentales: el principio de legalidad, la tutela judicial efectiva y las garantías propias de la seguridad jurídica.

La defensa colectiva del Estado de derecho en la UE forma parte de la agenda central de la UE y es crucial para ciudadanos y empresas, comprometiendo a todos los poderes públicos a adaptar sus actuaciones al imperio de la ley, y permitiendo a los individuos obtener una tutela judicial efectiva ejercida por tribunales imparciales e independientes con respecto a sus derechos e intereses legítimos, para lo que las normas y actos jurídicos deben acomodarse a los requisitos de generalidad, previsibilidad e interdicción de la arbitrariedad (Martín Rodríguez 2021: 25).

El Estado de derecho en la UE es nuestra forma específica de lucha por el derecho, parafraseando a Von Ihering, en un momento en el que la democracia y sus valores se ven sometidos a procesos de erosión fruto de nacionalismos y populismos que encuentran un creciente respaldo electoral. Ante esta situación, no podemos renunciar al derecho en favor de la paz, porque es “contraria a la esencia misma del derecho; si (...) llegase a prevalecer se destruiría el derecho mismo, porque predica la fuga ante la injusticia, mientras que el derecho solo existe luchando contra esta” (Ihering 2018: 24).

## Las razones para actuar

El concepto de Estado de derecho no es algo exclusivo de la UE, es un concepto de validez universal, tal y como reconocieron en 2005 todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial, bajo el epígrafe *Democracia, derechos humanos e imperio de la ley*, y a escala europea disponemos de un completo “inventario” elaborado por la Comisión de Venecia en 2016 (Comisión de Venecia 2016).

Además, la UE, en este contexto, aplica este concepto en sus acuerdos de asociación y cooperación con terceros Estados, en compromiso mutuo en pro de los principios democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho, compromiso que se traduce en el fomento de estos principios en los foros multilaterales y en la coordinación mutua para hacer avanzar estos principios en las relaciones internacionales<sup>1</sup>.

### ***Dicho esto, ¿cómo se ha ido construyendo nuestro acervo en la materia?***

La referencia a los valores de democracia, respeto a los derechos fundamentales y prevalencia del Estado de derecho han formado parte implícitamente de todos los avances en la construcción política de la UE, como muestran jalones tan importantes como la Cumbre de La Haya de 1969 o la Declaración solemne de Stuttgart de 1983 (Truyol y Serra 2000), pero hubo que esperar al Tratado de Maastricht en 1993 para que esto se plasmara en el actual artículo 2, justo cuando nace la Unión Europea con vocación explícitamente política, haciendo de su respeto una *conditio sine qua non* para poder convertirse

1. Véase como ejemplo el artículo 6 del acuerdo de asociación sobre relaciones y cooperación entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y Nueva Zelanda, por otra, concluido el 5 de octubre de 2016 y entrado en vigor el 21 de julio de 2022 tras el depósito del último instrumento de ratificación. BOE del 27 de julio de 2022, p. 107414. Para un mayor desarrollo, ver Liñán Noguerras (2018).

en miembro de la UE, tal y como aparece en el actual artículo 49 del TUE.

La intención de los redactores del Tratado de Maastricht fue la de tener una “Carta Magna” de los valores comunes a todos los Estados y a la propia UE, con fines programáticos, más que como una serie de principios que necesitaran una protección específica y reglada dentro del club de democracias más avanzadas a escala global; más allá de la necesidad de efectuar un *screening* en profundidad de cómo cumplían con dichos valores los países de Europa Central y Oriental recién incorporados a la familia europea tras la caída del muro de Berlín y candidatos a la adhesión a la UE (Riches/Pamowski N.N.). Sin embargo, la realidad empezó pronto a demostrar que debería existir un mecanismo vinculante que permitiera sancionar casos en los que los valores del artículo 2 TUE pudieran infringirse.

Este fue el origen del artículo 7 del TUE, introducido en su formulación actual en dos fases. Primero, en el Tratado de Ámsterdam en 1997, cuando se estableció un mecanismo de sanciones en caso de “constatación de la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2”; y, en segundo lugar, con el añadido operado en el Tratado de Niza en el año 2001 de añadir el actual apartado 1 del artículo 7 con una clara vocación de cortar la deriva hacia una violación del artículo 2, pues consiste en la constatación de “la existencia de un riesgo claro de violación...”.

Si en el Tratado de Ámsterdam se introdujo un procedimiento sancionador como una especie de arsenal nuclear que nunca llegará a utilizarse, porque tiene efectos disuasivos *per se*, la constitución a finales de 1999 de un gobierno de coalición en Austria con participación del partido de extrema derecha y populista, FPÖ, puso sobre la mesa que una deriva populista y —por emplear un término de actualidad— “iliberal”, no era simplemente un ejercicio teórico, sino que podría llegar a ocurrir en cualquier Estado, ante el cual el mecanismo sancionador concebido en Ámsterdam no aportaba una solución, pues no había una violación “grave y persistente”, sino un riesgo “claro”. Por ello, los redactores del Tratado de Niza consideraron esencial crear un mecanismo preventivo no

sujeto al cerrojo de la unanimidad, que cortara una deriva hacia una violación, pensando que en sí sería suficiente.

Y, efectivamente, durante la primera década del siglo XXI pareció que esta “disuasión nuclear” fuera suficiente. Sin embargo, como en el cuento de Monterroso, “el dinosaurio seguía allí”. Y la crisis financiera del año 2008 trajo como consecuencia una vuelta, en parte, de las opiniones públicas al nacionalismo y a lo identitario frente al cosmopolitismo global, así como a una percepción de una mayor brecha social en términos de desigualdad (Castellá Andreu/Simonelli 2022).

Frente a esta deriva, en los últimos 10 años la UE se ha dotado de un *tool box* o caja de herramientas, tendente a dar una protección propia al concepto de Estado de derecho en la UE, en pleno respeto de la identidad y de las tradiciones nacionales, pero asegurando el respeto de los valores comunes. Sin una visión global propia, nuestros valores e intereses, tanto desde la perspectiva del modelo constitucional propio de la UE, en la cual solo se puede ser partícipe si se respetan los valores del artículo 2, como desde la cohesión y el funcionamiento

de nuestro mercado interior en un espacio sin fronteras, estarían en entredicho. Como afirmó el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, en su discurso anual ante el Parlamento Europeo sobre el Estado de la Unión en septiembre de 2012: “Necesitamos un conjunto de instrumentos mejor desarrollados, no solo la alternativa entre la ‘mano suave’ de la persuasión política y ‘la mano dura’ del artículo 7 del TUE” (Comisión Europea 2014: 2).

## El instrumental disponible

La UE se ha dotado estos últimos años de un instrumental más completo, como se ve en las **Figuras 1 y 2**, aunando promoción (1), prevención (2) y respuesta/reacción (3).

Más allá de algunos programas específicos, como el mecanismo de cooperación y verificación, el de apoyo a las reformas estructurales o el apoyo financiero a la sociedad civil organizada, en la segunda década del siglo

**Figura 1.** Promoción del Estado de derecho y prevención de problemas



**Figura 2.** Responsabilidad.



Fuente: Comisión Europea (2021). Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021\\_toolbox\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf)

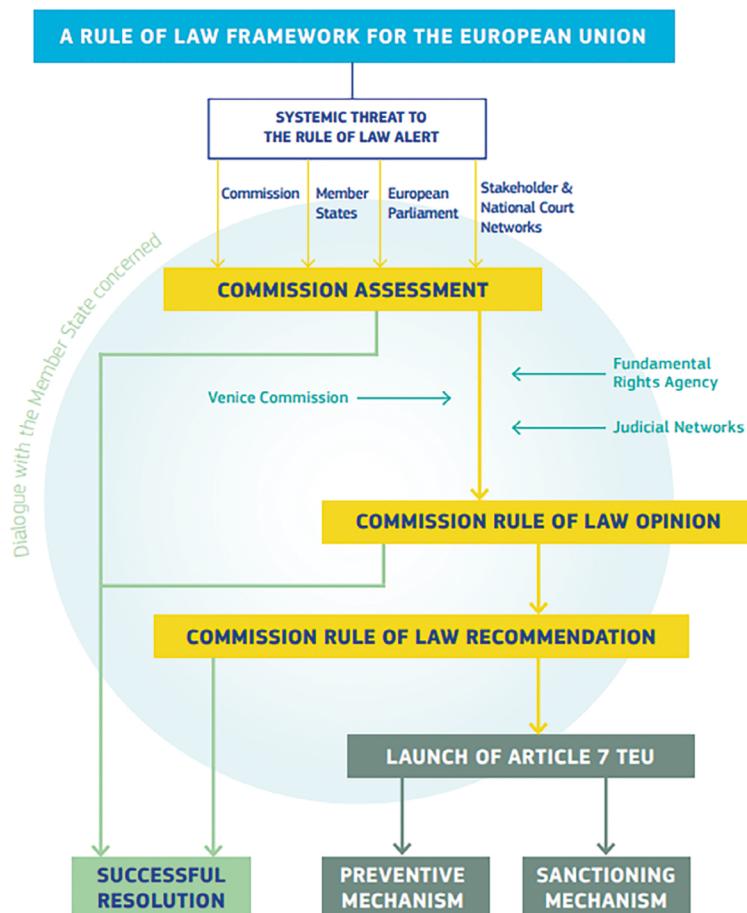
XXI dos instrumentos de carácter horizontal han servido para fijar una fotografía muy exacta de los mecanismos de independencia judicial en los Estados que permitirán garantizar el principio de tutela judicial efectiva y de lucha contra la corrupción: el semestre europeo que, desde 2011, incluye recomendaciones específicas sobre los sistemas judiciales y la lucha contra la corrupción como necesarias para el crecimiento económico; y el cuadro de indicadores de la justicia, donde, desde 2013, aparecen datos comparables sobre la percepción por los operadores legales y empresariales acerca de la independencia, la calidad y la eficiencia de los sistemas de justicia nacionales (cf. Comisión Europea 2013).

Evidentemente, todas estas herramientas forman parte de lo que el presidente Barroso llamó “mano suave de la persuasión política” en 2012. Pero, dadas las dificultades intrínsecas para utilizar el artículo 7 del TUE si la persuasión no funciona, al estar sujeta su aplicación a la unanimidad, lo que incita a acuerdos y coaliciones políticas de intereses, la Comisión Europea dió el 11 de marzo de 2014, en su papel de “guardiana de los Tratados”, un paso adelante hacia la “mano dura”, con la adopción de un Marco del Estado de derecho mediante la ya citada comunicación. La Comisión puede activar este Marco “en los casos en que los mecanismos establecidos a nivel nacional

para proteger el Estado de derecho dejen de funcionar de forma eficaz, existe una amenaza sistémica para el Estado de derecho y, por lo tanto, para el funcionamiento de la UE (...). En tales situaciones la UE debe actuar para proteger el Estado de derecho como valor común de la UE” (Comisión Europea 2014: 5). Este Marco fue la respuesta a debates en el Consejo y en el Parlamento Europeo a lo largo de 2013 invitando a la Comisión a actuar.

El marco de Estado de derecho sirve para activar un proceso previo a la apertura del artículo 7 del TUE, permitiendo a la Comisión entablar un diálogo con el Estado donde existen amenazas de carácter sistémico, basado en el principio de cooperación leal, y a través de un intercambio estructurado en tres fases: una primera de evaluación preliminar por parte de la Comisión, seguida de un dictamen formal en el que se solicita una serie de cambios al Estado en cuestión, que concluye con unas recomendaciones formales dirigidas por la Comisión al mismo, y que de no ser respondidas satisfactoriamente en plazo por el Estado, permiten a la Comisión solicitar la activación del artículo 7 del TUE<sup>2</sup>. En la **Figura 3** se observa este proceso de manera más detallada.

2. Y ello, a pesar de las dudas del Servicio jurídico del Consejo sobre la capacidad por la Comisión de poner en marcha un “procedimiento

**Figura 3.** Un Marco del Estado de derecho para la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea (2021). Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021\\_toolbox\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf)

Desgraciadamente, este mecanismo dejó rápidamente de ser una herramienta teórica con la constitución del Gobierno del partido Ley y Justicia en Polonia a finales del año 2015 y sus ataques a la independencia del

pre-artículo 7", considerándolo *ultra vires*. Ver Louis (2021: 5). Como el propio autor cita, en paralelo al "Marco" *stricto sensu*, el Consejo decidió establecer en diciembre de 2014 un diálogo anual propio sobre el Estado de derecho entre todos los Estados miembros, diálogo que existió hasta el año 2019 cuando, ante la falta de consenso entre los Estados, este diálogo quedó en suspenso.

poder judicial tras la adopción de la Ley por la que se modificaba la composición y el modo de nombramiento, así como la duración de los mandatos del presidente y vicepresidente del Tribunal Constitucional.

La Comisión activó este nuevo marco en enero de 2016 y, debido a la falta de progresos en el diálogo y en el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión por parte del Gobierno polaco (cf. Comisión Europea 2016: 53), el 20 de diciembre de 2017, la Comisión propuso formalmente al Consejo la apertura de un procedimiento sancionador contra Polonia de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1

del TUE: “constatación de la existencia de un riesgo claro de violación grave del artículo 2”. La propuesta se basaba en dos aspectos: por un lado, la ausencia de un control de constitucionalidad independiente y legítimo; y, por otro, la adopción por parte del Parlamento polaco de una nueva legislación relacionada con el poder judicial, que suscitaba graves dudas en lo referente a la independencia judicial, siendo así una amenaza sistémica para el Estado de derecho en Polonia (Comisión Europea 2017/19).

Hoy por hoy, este procedimiento sigue “durmiendo el sueño de los justos” en el seno del Consejo, a pesar de estar formalmente abierto y habiéndose celebrado ya diversos *hearings* con el Gobierno polaco como exige el artículo 7.1, ante la postura de Hungría de oponerse, en contrapartida, a una postura similar de reciprocidad por parte de Polonia, dado que, en paralelo, el Parlamento Europeo adoptó el 12 de septiembre de 2018 una Resolución, proponiendo al Consejo la activación de un procedimiento artículo 7.1 contra Hungría, basado en ataques sistémicos a la independencia judicial, en la corrupción y los conflictos de interés, y en las vulneraciones a varios derechos fundamentales (Comisión Europea 2017/19: 66), que también sigue abierto en el Consejo en la fase de consultas con el Gobierno Magiar (Waelbroeck/Oliver 2017: 329).

Más aún, vista esta situación, la Comisión se ha abstenido de activar este procedimiento en otros posibles casos, en particular, contra Malta y Rumanía en 2018, lo que ha llevado a buena parte de la doctrina a calificarlo de “un marco vaciado de sustancia (Maurice 2021).

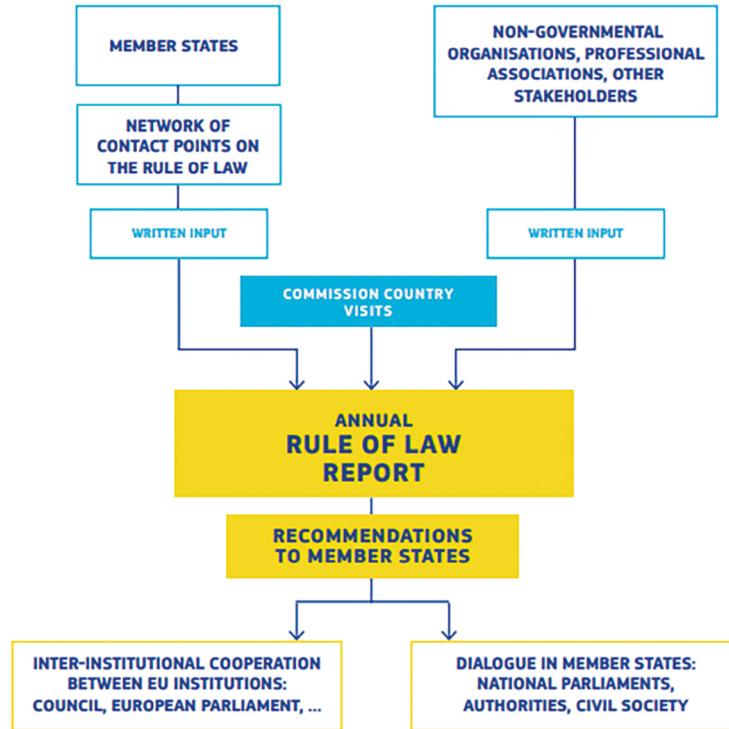
La Comisión era consciente, al lanzar este Marco en 2014 en tanto acción “pre-artículo 7” de sus límites, si se carecía de voluntad política en el Consejo para activar dicho artículo (Kochenov/Pech 2017: 1062). Se concibió como un diálogo preventivo que permitiera a la Comisión “cargarse de razón y argumentos” en una estrategia de *name and shame*, y dejando la puerta abierta a abordar situaciones específicas que pudieran afrontarse a través de procedimientos de infracción y de control en el uso de los fondos europeos, en una interpretación extensiva del concepto de protección de los intereses financieros de la UE (Cortés Martín 2020: 473).

Así, la caja de herramientas de la UE, para reaccionar, cuando prevenir y alertar no son suficientes, ha incorporado —junto al procedimiento específico del artículo 7 TUE—, en aras de, utilizando de nuevo las palabras del presidente Barroso en 2012, disponer de instrumentos adecuados de “mano dura”:

- Una ambiciosa política de control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia de la UE para prevenir o sancionar amenazas o violaciones provocadas por la actuación de las instituciones de un Estado contrarias al buen funcionamiento de los principios del Estado de derecho a nivel nacional.
- Un novedoso régimen de condicionalidad presupuestaria amparado por la necesidad de proteger los intereses financieros de la UE cuando la tutela judicial efectiva de dichos intereses esté en entredicho debido a ataques a la independencia de los sistemas judiciales nacionales.

Pero, antes de entrar en un análisis de ambos, conviene hacer referencia previa, aunque cronológicamente se haya instaurado más tarde, al llamado Mecanismo del Estado de Derecho que complementa la idea subyacente al Marco del Estado de derecho, puesto que no consiste en un diálogo estructurado bilateral entre la Comisión y un Estado sospechoso de amenazas a los valores del artículo 2 TUE, sino que establece una cooperación dialogada y multilateral entre las instituciones europeas, los Gobiernos, Parlamentos y poderes judiciales nacionales, así como con la sociedad civil, a través de un ciclo anual conducido por la Comisión.

Este Mecanismo fue propuesto por la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo el 16 de julio de 2019: “Las amenazas contra el Estado de derecho ponen en entredicho la base jurídica, política y económica del funcionamiento de la Unión. Garantizar el respeto del Estado de derecho es una responsabilidad primordial de cada Estado miembro. (...) El refuerzo del Estado de derecho es una responsabilidad compartida de todas las instituciones de la UE y de todos los Estados miembros. (...) Velaré por que aprovechemos todo nuestro arsenal

**Figura 4.** Cómo funciona el mecanismo del Estado de derecho europeo.**HOW THE EUROPEAN RULE OF LAW MECHANISM WORKS:**

Fuente: Comisión Europea (2021). Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021\\_toolbox\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf)

de herramientas a nivel europeo. Apoyo un mecanismo complementario y general sobre el Estado de derecho, con un ámbito de aplicación a escala de la UE y un informe anual objetivo por parte de la Comisión Europea. El enfoque de la supervisión será el mismo en todos los Estados miembros” (Von der Leyen 2019).

Este Mecanismo, con base anual, existe desde 2020 (cf. Comisión Europea 2020a). Está dividido en 27 capítulos estructurados en 4 pilares. Sigue en su desarrollo el esquema expuesto en la **Figura 4**<sup>3</sup>: una primera fase, en la que la Comisión envía cuestionarios escritos

no solo a los poderes de los Estados, sino también a la sociedad civil (1); sobre la base de las respuestas recibidas, la Comisión organiza visitas a todos los Estados (2); finalmente, elabora su informe anual sobre el Estado de derecho, con —por primera vez desde 2022— una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados (3).

Cierto es que este Mecanismo, como el Marco, se ha concebido como un instrumento preventivo, que no incluye la obligación formal de los Estados de dar seguimiento a las recomendaciones recogidas en el informe anual. Sin embargo, representa un valor añadido con respecto al Marco, al no ser un procedimiento que pueda ser visto como la preparación para activar el artículo 7 en un diálogo bilateral, sino tratarse de un diálogo multilateral

3. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/116\\_1\\_194503\\_rol\\_toolbox\\_factsheet\\_en](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/116_1_194503_rol_toolbox_factsheet_en)

que pretende fijar la foto más exacta posible de los desarrollos positivos y negativos en materia de protección del Estado de derecho en el conjunto de los Estados de la UE, apoyando los esfuerzos de los Estados, subrayando los desarrollos positivos e identificando dónde deben hacerse mejoras.

Además, este Mecanismo tiene vocación de convertirse en un ejemplo exitoso de *peer evaluation* como lo es ya el semestre europeo, centrado en la situación del Estado de derecho y, a través de las recomendaciones, en un instrumento metodológico fundamental para, en casos extremos, activar los nuevos mecanismos de reacción/respuesta que, más allá de una hipotética utilización del artículo 7, permiten sancionar al Estado infractor: mediante el control jurisdiccional de presuntas violaciones a los valores del artículo 2 TUE y a través del nuevo instrumento de condicionalidad financiera.

Entrando a valorar estos dos instrumentos de los que la UE dispone para atacar y sancionar las actuaciones a nivel nacional que impiden que funcione debidamente el Estado de derecho a nivel interno, afectando así al conjunto de la UE, podemos afirmar lo siguiente: la Comisión —en tanto que guardiana de los Tratados (artículo 17.1 TUE)—, y el Tribunal de Justicia —como garante del respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (artículo 19.1 TUE)—, se han convertido en los grandes arietes que han abierto brecha, frente al escepticismo inicial sobre sus competencias para intervenir, ante la barrera del respeto a “la identidad nacional y a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales” (artículo 4.2 TUE).

Con respecto al establecimiento de una política de control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia de la UE para prevenir o sancionar amenazas o violaciones provocadas por la actuación de las instituciones de un Estado contrarias al buen funcionamiento de los principios del Estado de derecho a nivel nacional, el pistoletazo de salida lo dio el Tribunal de Justicia con la sentencia del 27 de febrero de 2018 en el asunto prejudicial C-64/16 (cf. Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2018a) relativo a si las medidas de reducción salarial, aplicadas a los

magistrados portugueses por imposición unilateral de otros poderes u órganos constitucionales, eran contrarias al principio de independencia judicial.

En esta sentencia, al declarar admisible la cuestión, el Tribunal efectuó una interpretación de los artículos 19 TUE y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales, partiendo de la premisa de que a los tribunales nacionales les corresponde dispensar una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la UE, incluyendo el respeto a los valores del artículo 2 TUE; y que, para que esta tutela judicial sea efectiva, es primordial preservar su independencia, lo que supone: “(...) que el órgano en cuestión ejerza sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación con respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo (...) de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones” (Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2018b)<sup>4</sup>.

Con esta innovadora interpretación, no puede sorprender que, a partir de la misma, la Comisión decidiera abrir una nueva vía con respecto a la protección del Estado de derecho contra Polonia a través de procedimientos de infracción (artículos 258 y 260 TFUE), alegando el incumplimiento por parte de Polonia de sus obligaciones en lo que se refiere al respeto de los valores del artículo 2 TUE, debido a los cambios legislativos operados en el poder judicial que, al minar su independencia, afectan así a las obligaciones que incumben a Polonia en virtud de los Tratados. De alguna manera, era la bala que se reservaba en la recámara, tras la ausencia de progresos en el procedimiento contra Polonia del artículo 7.1 lanzado en diciembre de 2017 y que se enunciaba ya en la Comunicación de 2014 sobre el Marco del Estado de derecho como vía complementaria.

4 Un excelente análisis de esta línea del Tribunal de Justicia puede seguirse en Campos Sánchez-Bordona, Manuel: La protección de la independencia judicial en el Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2020, n.º 65, p. 11.

Así, la Comisión interpuso el 15 de marzo de 2018 un recurso por incumplimiento contra Polonia por la reducción de la edad de jubilación de los jueces de los tribunales ordinarios (C-192/18) y la atribución al ministro de Justicia de la facultad discrecional de prorrogar o no la función jurisdiccional de los mismos más allá de la edad de jubilación; seguido por otro recurso, el 2 de octubre de 2018, por la reducción de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y la atribución al presidente de la República de la facultad discrecional de prorrogar o no la función jurisdiccional de los mismos más allá de la edad de jubilación (C-619/18).

De estos dos casos, el Tribunal dio prioridad al segundo por razones procesales, terminando con la sentencia del 24 de junio de 2019 (cf. Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2019a), en la que el Tribunal rebatió las alegaciones de la República de Polonia, quien defendía que las normas nacionales controvertidas no guardaban ninguna relación con el derecho de la UE, y argumentando, por el contrario, el Tribunal que el Tribunal Supremo Polaco puede verse abocado a resolver cuestiones vinculadas con la aplicación o la interpretación del derecho de la UE y que, por lo tanto, está sujeto a las exigencias de tutela judicial efectiva ya explicadas en el caso de la Asociación de Jueces Portugueses. En este sentido, la sentencia pone énfasis en la cuestión de la percepción de los justiciables, la cual exige excluir “toda duda legítima sobre su neutralidad con respecto a los intereses en litigio” (Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2019b). En conclusión, el Tribunal condenó a Polonia por incumplimiento de sus obligaciones de respetar el artículo 2 TUE, como hizo paralelamente en el caso C-192/18 (Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2019c).

La consecuencia de esta jurisprudencia condenando a Polonia y declarando contraria al derecho de la UE la legislación sobre la reducción en la edad de jubilación y la discrecionalidad con respecto a las prórrogas en la función jurisdiccional, aparte de verse de nuevo confirmada en lo que se refiere al régimen disciplinario de los jueces por la sentencia de 15 julio de 2021 en el caso 791/19 (Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2021),

ha dado paso a varias cuestiones prejudiciales planteadas por jueces polacos y ante las cuales el Tribunal de Justicia se ha mostrado consistente en sus respuestas, añadiendo además un ataque directo a la composición y forma de nombramiento de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo Polaco encargada de conocer los asuntos relativos a la jubilación forzosa de los magistrados, considerando que dicha Sala, en sus competencias y por su nombramiento, no cumple con las exigencias de ser un tribunal independiente e imparcial, con abundante apoyo de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>5</sup>. Además, esta jurisprudencia se ha asentado con respecto a otras cuestiones prejudiciales procedentes en particular de Rumanía (Ulloa Rubio 2022: 1).

Finalmente, esta evolución jurisprudencial ha culminado con el asunto C-204/21, en el que la Comisión ha abierto un nuevo recurso de infracción por considerar que la nueva legislación introducida en 2019, modificando las competencias de la Sala disciplinaria del Tribunal Supremo, no se ajusta a la jurisprudencia sentada principalmente en el caso ya evocado 585/18 (A.K./Consejo Nacional del Poder Judicial). Este caso C-204/21 todavía sigue *sub iudice*, pero el Tribunal ha dado una vuelta de tuerca más a la capacidad de reacción/respuesta de la UE, al imponer, por auto de la vicepresidenta del Tribunal de 14 de julio de 2021, medidas provisionales consistentes en la suspensión de la aplicación de la legislación modificada en 2019, y tras su no cumplimiento por Polonia, mediante nuevo auto de la vicepresidenta del Tribunal de 27 de octubre de 2021, le ha impuesto una multa coercitiva diaria de 1 millón de euros desde el 15 de julio de 2021 (Consejo de la Unión Europea

5. Véanse en particular las sentencias A.K./Consejo Nacional del Poder Judicial y C.P. y D.O./Tribunal Supremo de Polonia en los asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18/EU:C:2019:98) de 19 de noviembre de 2019; A.B. y e.a./Consejo Nacional del Poder Judicial de 2 de marzo de 2021 C-824/18 (EU:C:2021:153). También las sentencias W.Z./SCAP-TS de 6 de octubre de 2021 sobre traslado forzoso de jueces C-487/19 (EU:C:2021:798) y W.B. & X.A./Prokuratura Krajowa de 16 de noviembre de 2021 sobre comisiones de servicio de jueces 748/19 (EU:C:2021:931).

2021), multa que sigue siendo ejecutada a expensas de una correcta ejecución por Polonia del contenido de la sentencia, deduciéndolas de la financiación de fondos y programas del presupuesto de la UE asignados a Polonia.

Si en este ejercicio 2021/2022 se ha podido comprobar que la UE dispone de armas concretas de reacción para amenazas o ataques a los valores del artículo 2 TUE, el novedoso régimen de “condicionalidad presupuestaria” amparado en la necesidad de proteger los intereses financieros de la UE cuando la tutela judicial efectiva esté en entredicho por causa de ataques a la independencia de los sistemas judiciales nacionales, y que constituye la última herramienta incorporada al *tool box* de la UE, ha sido fundamental.

El Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (Comisión Europea 2020b: 1), con base legal en el artículo 322 TFUE, había sido propuesto por la Comisión el 2 de mayo de 2018, cuando presentó sus propuestas legislativas para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (Comisión Europea 2018). La lógica de esta propuesta aparece desde la primera página de esta Comunicación, al afirmarse que: “El respeto efectivo del Estado de derecho es un requisito previo para generar confianza en cuanto a la adecuada protección del gasto de la UE en los Estados miembros (...) Teniendo en cuenta la conexión entre el respeto del Estado de derecho y la confianza mutua y la solidaridad financiera entre los Estados miembros de la Unión Europea, y el hecho de que los mecanismos de control no pueden ser eficaces si no los sustenta una aplicación efectiva de los sistemas de control administrativo y jurídico y de las oportunas vías de reparación en caso de irregularidad, las obligaciones existentes de garantizar sistemas de control efectivos deben complementarse con medidas que garanticen el respeto del Estado de derecho”.

Por lo tanto, “con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión frente al riesgo de pérdidas financieras ocasionado por las deficiencias generalizadas del Estado de derecho en un Estado miembro, debe otor-

garse a la Unión Europea la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas en tales casos”.

Este Reglamento fue adoptado por el procedimiento legislativo ordinario tras una larga negociación, principalmente con Polonia y Hungría, y solventando las dudas iniciales del propio servicio jurídico del Consejo sobre si no estaba actuando la Comisión *ultra vires* para no aplicar el procedimiento del artículo 7 TUE (Louis 2021: op, cit., p. 7 y ss.).

Este Reglamento constituye, sin duda —a pesar de ciertas cautelas y centrado básicamente en que se trata de una medida para garantizar que los fondos de la UE se inviertan en el objetivo previsto: mejorar la vida de las personas que viven y trabajan en los países de la UE y no constituye un instrumento, como se pretendía en la propuesta de 2018, de aplicación en casos de deficiencias generalizadas del Estado de derecho en los Estados miembros— el instrumento más innovador del que la UE dispone para poder responder a amenazas y violaciones contra los valores del artículo 2 TUE, sobre todo después de la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022 desestimando los recursos de anulación contra el Reglamento 2020/2092 interpuestos por Hungría y Polonia (Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2022).

Me baso, para ello, en la lógica de un sistema en el que, como se afirma en los considerandos 7, 8 y 9 del Reglamento: “el respeto del Estado de derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 del TFUE, (ya que) los Estados miembros solo pueden garantizar la buena gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a derecho (...) y son objeto de un control judicial efectivo (donde) la independencia e imparcialidad de los jueces siempre deben estar garantizadas (...)”.

Además, el Reglamento se dota de una definición de lo que se entiende por Estado de derecho en su ámbito de acción: “Se entenderá por «Estado de derecho» el valor de la Unión consagrado en el artículo 2 del TUE. Comprende los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la ar-

bitrariidad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes y de no discriminación e igualdad ante la ley. El Estado de derecho se entenderá habida cuenta de los demás valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 del TUE” (artículo 2.a).

Con respecto al funcionamiento del mecanismo de condicionalidad establecido en el Reglamento, no procede aquí un examen exhaustivo, para el que me remito al reciente trabajo de Alberto de Gregorio Merino (Gregorio Merino 2022: 11 y ss.). Simplemente destacar cuatro puntos:

- **Circunstancias que permiten su activación.** De acuerdo con el artículo 4.1 estas circunstancias son: la vulneración de uno de los principios del Estado de derecho (fijados en el artículo 3: independencia judicial, decisiones arbitrarias de las autoridades públicas o limitar las vías de recursos judiciales); y que las mismas afecten o amenacen con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE de un modo suficientemente directo.
- **Criterios sobre las medidas a adoptar.** Estas medidas que, según el artículo 5.1, pueden consistir en la suspensión de pagos o compromisos, de desembolso de tramos ya aprobados o de suspensión de programas, tienen que adoptarse, en cuanto a su volumen e importancia, de acuerdo con un criterio de proporcionalidad determinado a la luz de las repercusiones reales o potenciales, su duración y la gravedad que tengan las vulneraciones del Estado en concreto (artículo 5.3).
- **La protección de los beneficiarios finales de programas o fondos.** Este fue uno de los temas más controvertidos en las negociaciones, pero, como dice el Considerando 19: “Es fundamental que los intereses legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales queden adecuadamente protegidos al adoptarse medidas en caso de vulneraciones de los principios del Estado de derecho”. El artículo 5.2 del

Reglamento resuelve la cuestión estableciendo que, cuando se imponga una medida a un Estado, sus autoridades siguen siendo responsables de asegurar el cumplimiento de las obligaciones financieras para con los destinatarios o beneficiarios finales.

- **Procedimiento de adopción de medidas.** De acuerdo con el artículo 6 del Reglamento, este comienza con una notificación escrita de la Comisión al Estado en cuestión, explicando los elementos objetivos y motivos específicos que le han hecho constatar que se cumplen las circunstancias del artículo 4, tras la cual entabla un diálogo con las autoridades del Estado durante un periodo máximo de tres meses. Si al final la Comisión concluye que se dan las circunstancias exigibles y que el Estado no ha propuesto medidas correctoras, presenta una propuesta de decisión de ejecución al Consejo, tras dar un mes de plazo suplementario al Estado para avenirse, decisión de ejecución que el Consejo deberá adoptar por mayoría cualificada en el plazo máximo de tres meses<sup>6</sup>.

Se puede concluir afirmando que este Reglamento ha sido objeto de muy complejos compromisos y del establecimiento de muchos requisitos formales para, sobre todo, evitar la amenaza de veto de Polonia y Hungría al Reglamento, fijando el Marco Financiero Plurianual, el cual, conforme al artículo 312 TFUE, exige la unanimidad del Consejo.

Prueba de ello fueron las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo en su reunión del 10 y 11 de diciembre de 2020, reflejadas en las conclusiones del mismo bajo el título “Marco Financiero Plurianual y Next Generation EU” (cf. Consejo de la Unión Europea 2020). En ellas se toma nota de la decisión de la Comisión de elaborar y adoptar directrices sobre la manera en que debe aplicarse el Reglamento, así como un método para llevar a cabo su evaluación, en estrecha concertación con los Estados miembros. Además, en el caso de presentación de algún recurso de anulación, como fue el caso ante la

6. Estas medidas se levantarán siguiendo el mismo procedimiento que para su adopción, conforme al artículo 7 del Reglamento.

interposición de sendos recursos por Hungría y Polonia el 11 de marzo de 2021, se decidió que las directrices se finalizarían tras la sentencia del Tribunal de Justicia (Louis 2021: op. cit., pp. 15 y ss.).

Fue la interposición por Hungría y Polonia de sendos recursos de anulación (cf. Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2022) alegando: la ausencia de una base jurídica adecuada; que la utilización del artículo 322 TFUE fue puramente instrumental, para obviar el procedimiento previsto por los Tratados, esto es, el artículo 7 TUE; excediéndose así en las competencias atribuidas a la UE y vulnerando el principio de seguridad jurídica, lo que ha llevado a que la aplicación posible de este Reglamento a lo largo del año 2021 quedara en suspenso, hasta que el Tribunal de Justicia ha rechazado frontalmente las alegaciones de los dos Estados demandantes el 16 de febrero de 2022 (Gregorio Merino 2022; Fernández Rozas 2022).

Por eso mismo, tras la sentencia inapelable del Tribunal, y no solo procesalmente, sino desde el punto de vista de la fundamentación jurídica, este Reglamento tiene la capacidad de convertirse en un instrumento vinculante y operacional para garantizar que las vulneraciones al Estado de derecho no quedan impunes en la UE por razones políticas y de compromisos entre Estados. Si el Tribunal de Justicia lleva años aplicando al máximo su función de garante del respeto del derecho de la Unión con la consolidación de una jurisprudencia que marca límites al incumplimiento político de los Estados en materia de vulneración de los valores del artículo 2 TUE, este Reglamento permitirá a las instituciones asumir sus responsabilidades aplicando nuestro bien conocido "método comunitario".

## La situación en 2022

Para concluir con este trabajo, el año 2022 puede considerarse el punto de partida de una política mucho más proactiva y con instrumentos más adecuados, para defender decidida y coherentemente el Estado de derecho en la UE.

Tres desarrollos en la vida institucional de la UE deben, en este sentido, ser los elementos que marquen este cambio de rumbo en 2022:

- Las consecuencias de la decisión pendiente del Tribunal de Justicia en el caso 204/21, Comisión/Polonia.
- El desarrollo del mecanismo de condicionalidad presupuestaria tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, desestimando los recursos de anulación presentados por Hungría y Polonia.
- La implementación de las recomendaciones dirigidas a los Estados en el tercer informe anual sobre el Estado de derecho en la UE del 13 de julio de 2022.

Con respecto al primer punto, poco más se puede añadir sobre la firmeza demostrada por el Tribunal a la hora de imponer una multa coercitiva a Polonia con efectos retroactivos desde el 15 de julio de 2021 de 1 millón de euros diarios. A expensas de la sentencia final, prevista para el primer trimestre de 2023, esto demuestra que disponemos de un arma efectiva y una jurisprudencia consolidada para imponer sanciones por incumplimiento de los valores del artículo 2 TUE, aunque tenga las exigencias procesales propias del concepto de "juicio justo e imparcial" y que haga que sus efectos se limiten al caso concreto juzgado.

Sin embargo, no me parece ningún azar que la Comisión haya presentado el 15 de julio de este año (esto es, dos días después de la presentación del informe anual sobre el Estado de derecho en la UE) dos recursos de infracción contra Hungría ante el Tribunal de Justicia por discriminación de las personas LGBTIQ y por restringir la libertad de los medios de comunicación y el derecho de Klubrádió a utilizar el espectro radioeléctrico (Comisión Europea (2022c), alegando un incumplimiento directo de Hungría de sus obligaciones con respecto a la protección de los valores del artículo 2. Es cierto que la Comisión ha llevado a Hungría ante el Tribunal en los últimos 10 años en alrededor de una docena de casos por infringir las reglas europeas en materia de, por ejemplo, no discriminación, no respetar la libre prestación de servicios en el ámbito de la educación, o por ser contrarias a los principios en materia de política migratoria, pero esta

ha sido la primera vez, a diferencia de lo ocurrido en el caso de Polonia, en la que la Comisión ataca a Hungría directamente por incumplimiento del artículo 2 TUE.

En lo que se refiere a la aplicación del mecanismo de condicionalidad financiera, la sentencia del Tribunal de 16 de febrero, confirmando la legalidad y proporcionalidad del dispositivo establecido por el Reglamento 2020/2092, instaura una especie de macro condicionalidad, al recordar que “el respeto por los Estados miembros de los valores del artículo 2 TUE constituye una condición necesaria para que puedan disfrutar de los derechos que en su favor se derivan de los Tratados” (Gregorio Merino 2022: op. cit., pp. 19-20).

Y sus efectos se han dejado notar enseguida, pues el 27 de abril de este año, la Comisión adoptó las directrices y el método para aplicar el Reglamento, de acuerdo con los compromisos adquiridos ante el Consejo Europeo en su sesión de 10 y 11 de diciembre de 2020, teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal (cf. Comisión Europea 2022b); y, conforme al artículo 6.1 del Reglamento, constatando la existencia de motivos razonables para iniciar el procedimiento de condicionalidad, ha enviado a Hungría una notificación formal con los elementos objetivos y los motivos específicos en los que se basa. En estos momentos, la Comisión está discutiendo con las autoridades húngaras —sobre la base de sus observaciones/respuestas a la constatación de la Comisión—, sobre cómo encontrar una solución satisfactoria para ambas partes, sin la cual la Comisión debería presentar una propuesta de decisión de ejecución al Consejo con las medidas adecuadas.

Con respecto al informe anual sobre el Estado de derecho de la Unión 2022 (cf. Comisión Europea 2022a), este tercer informe sigue con la metodología y la estructura implantadas desde el primer informe en 2020, esto es, un informe en 27 capítulos, estructurados en cuatro pilares.

Partiendo de una evaluación cualitativa sobre los avances positivos y negativos con respecto al informe de 2021, este año el informe presenta ciertas novedades, cubriendo nuevos tópicos, como los medios de comunicación públicos (1); e incluyendo un examen de la jurispru-

dencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos más relevante en materia de Estado de derecho (2).

Pero la novedad más relevante consiste en incluir una serie de recomendaciones específicas para todos y cada uno de los Estados de la UE, con el objetivo declarado de ayudar a los Estados en sus esfuerzos para emprender reformas, subrayar los desarrollos positivos e identificar las mejoras que son necesarias. Esto permitirá que, en el año 2023, en el próximo informe, se evalúe la implementación de las recomendaciones.

### ***¿Cómo se estructuran las principales recomendaciones?***

#### **Reformas de la justicia (Ídem.: 5-10)**

El informe constata que las reformas de la justicia con vistas a reforzar la independencia judicial han ocupado un lugar central en la agenda política de la Unión en los años 2021-2022. En este sentido, ha habido importantes reformas en lo que se refiere a la composición y las competencias de los órganos de gobierno del poder judicial, en la mejora de los procedimientos de nombramiento de los jueces y en el refuerzo de la autonomía de las fiscalías. Además, también ha habido una evolución positiva en cuanto a la eficiencia y calidad de la justicia (mayor digitalización y más facilidad para acceder a la justicia).

Sin embargo, subsisten motivos de preocupación de carácter estructural en cuanto a la independencia de la justicia y la autonomía de las fiscalías.

- En este sentido, el informe dirige recomendaciones muy críticas a Polonia y Hungría con respecto a la falta de independencia de los consejos nacionales del poder judicial y sobre el nombramiento de jueces, y apunta críticas más matizadas en otros países como Bulgaria, Irlanda, Eslovaquia y Portugal; o España (en particular, en lo que se refiere a la tardanza en renovar el CGPJ). Otras críticas apuntan a Malta, Grecia, Austria y Lituania, sobre los nombramientos de jueces en las instancias superiores de la magistratura.

- En lo que se refiere a la independencia y autonomía de las fiscalías, las mayores críticas se las llevan, de nuevo, Polonia y Hungría, acompañadas de Eslovenia. A España se le recomienda que no haga coincidir el término de mandato de un Gobierno con el del fiscal general (Ídem.: 7).

### Normativa en materia de lucha contra la corrupción (Ídem.: 10-17)

El informe subraya cómo, a pesar de la mejora en los planes y legislaciones nacionales de lucha contra la corrupción, reconocidos, por ejemplo, en el *Corruption Perceptions Index de Transparency International*, la percepción de los ciudadanos sigue siendo que la corrupción es motivo de grave preocupación (hasta un 68 %) (Transparency International 2021).

En particular, el informe señala como mayor motivo de preocupación que los plazos de las investigaciones y juicios por corrupción siguen siendo muy largos (en particular, en Malta, Chequia y España), siendo más grave la ausencia de investigaciones y aplicación de sanciones disuasivas (Polonia, Bulgaria, Grecia y Hungría).

### Libertad y pluralismo de los medios de comunicación (Ídem.: 17-22)

El informe señala que la preservación de la libertad y el pluralismo de medios, como se demuestra con la guerra de la desinformación, es crucial para salvaguardar nuestro Estado de derecho; para ello es necesario mejorar la seguridad y las condiciones de trabajo de los periodistas, prestando especial atención a la propiedad de los medios de comunicación, a la transparencia en cuanto al reparto de la publicidad institucional y al conflicto de intereses; e incluyendo en esta evaluación por primera vez a los medios de comunicación públicos. En este ámbito, los países con nivel de riesgo más críticos y que reciben recomendaciones específicas son Bulgaria, Grecia, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovenia.

### Controles y equilibrios institucionales (Ídem.: 22-26)

El informe señala una evolución positiva en lo que se refiere a la mejora de la calidad de los procesos legislativos en la gran mayoría de Estados y en los sistemas nacionales de contrapoderes institucionales (tribunales constitucionales, instituciones de derechos humanos y Defensorías del Pueblo y otras autoridades independientes), así como un entorno propicio para el trabajo de la sociedad civil organizada.

En este ámbito, el informe recoge una serie de mejoras, como la necesidad de tener un marco formal nacional de consultas a las partes interesadas (en particular, en Chipre, Malta, Grecia, Luxemburgo, Eslovaquia, Hungría y Rumanía); o la mejora en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (subrayando que en los últimos 10 años y de media entre los 27 Estados, no se han implementado en torno al 40 % de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo)<sup>7</sup>.

Creo que a lo largo de este artículo se han desarrollado varias líneas de acción que exigirán una discusión al más alto nivel y, en particular, en el marco del seguimiento de las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

En primer lugar, los valores de la UE no pueden ser considerados únicamente como una declaración de nuestros principios metaconstitucionales; son parte integrante de nuestro modelo de integración económica e intrínsecos al buen funcionamiento del Mercado Interior. En este sentido, más allá de las soluciones concretas con la utilización de los diferentes instrumentos de la *tool box* de la que dispone la UE, un debate sobre la vigencia de las condiciones para ingresar en la UE impuestas por el artículo 2 una vez se es miembro de pleno derecho es necesario. El artículo 7 TUE no puede ser la única arma para resolverlo.

---

7. De acuerdo con las cifras recogidas en el informe conjunto del *European Implementation Network and Democracy Reporting International: Justice delayed and Justice denied: non implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law*. April 2022.

En segundo lugar, a pesar de sus limitaciones procesales, el monitoreo por las instituciones y, en particular, por la Comisión, de cuál es la situación en el conjunto de los Estados miembros y la defensa por las autoridades nacionales del papel de esta institución como guardiana de los Tratados, puede ser aún más eficaz, si se refuerza en el marco del principio de cooperación leal del artículo 4 del TUE. Los mecanismos de promoción y protección de los valores del artículo 2 seguirán siendo esenciales en la Comunidad de derecho que constituye la UE (Closa Montero 2016: 15).

En tercer lugar, hemos conseguido un nivel de respuesta ante ataques o amenazas al Estado de derecho que ha ido mucho más lejos de las expectativas, en particular con la consolidación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia defendiendo sus prerrogativas del artículo 19 TUE y la necesidad de garantizar una tutela judicial efectiva dentro de cada Estado y a cargo de los más altos Tribunales de los mismos; pero es necesario que este activismo se traduzca en cambios en los Tratados para evitar una colisión frontal de trenes entre el Tribunal de Luxemburgo y los Tribuna-

les Constitucionales nacionales (cf. Von Bogdandy 2020: 705). Si el concepto central sobre el respeto del Estado de derecho se concentra en la noción de la independencia judicial, esto es aún más necesario (cf. Lenaerts 2020: 29).

Por todo ello, en conclusión, considero que el nuevo Mecanismo sobre el Estado de derecho en la Unión tiene un enorme potencial para asegurar debates entre las instituciones europeas y las autoridades nacionales, así como con la sociedad civil organizada, para discutir sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Especialmente porque las mismas pretenden de manera transparente ofrecer una foto de la situación en materia de Estado de derecho en los 27 Estados sin pretender establecer listas maniqueas, sino ofrecer una posibilidad de mejorar conjuntamente. Todos y cada uno de los 27 Estados tienen margen de mejora y esto contribuirá a la legitimidad de la UE. A título de ejemplo, se incluye la lista de recomendaciones dirigidas a los dos países más problemáticos: Polonia y Hungría, así como las referentes a España (cf. Comisión Europea 2022a) (**Figuras 5, 6 y 7**).

**Figura 5.** Recomendaciones dirigidas a Hungría.

<u>Hungary</u>
<p>In addition to recalling the obligation to comply with the rule of law-related rulings of the ECJ and the rule of law related infringement procedures referred to in the country chapter, the concerns raised under the conditionality regulation, the relevant concerns raised in the Article 7 TEU procedure initiated by the European Parliament, and recalling the relevant country-specific recommendations under the European Semester, it is recommended to Hungary to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengthen the role of the National Judicial Council, while safeguarding its independence, to effectively counter-balance the powers of the President of the National Office for the Judiciary.</li> <li>• Adapt the rules related to the Kúria to remove judicial appointments outside the normal procedure, to strengthen eligibility criteria for the Kúria President, and to strengthen control by judicial bodies over the Kúria President, taking into account European standards, and to remove the possibility of reviewing the necessity of preliminary references, in line with EU law requirements.</li> <li>• Adopt comprehensive reforms on lobbying and revolving doors, and strengthen the system of asset declarations, providing for effective oversight and enforcement.</li> <li>• Establish a robust track record of investigations, prosecutions and final judgments for high-level corruption cases.</li> <li>• Introduce mechanisms to enhance the functional independence of the media regulatory authority taking into account European standards on the independence of media regulators.</li> <li>• Strengthen the rules and mechanisms to enhance the independent governance and editorial independence of public service media taking into account European standards on public service media.</li> <li>• Adopt legislation to ensure fair and transparent distribution of advertising expenditure by the state and state-owned companies.</li> <li>• Remove obstacles affecting civil society organisations.</li> </ul>

**Figura 6.** Recomendaciones dirigidas a Polonia.

<p><b><u>Poland</u></b></p> <p>In addition to recalling the need to address the serious concerns relating to judicial independence, in particular those set out in the Article 7 TEU procedure initiated by the Commission, as well as the obligation to comply with the rule of law related rulings of the ECJ and the rule of law related infringement procedures referred to in the country chapter, the commitments made under the National Recovery and Resilience Plan relating to certain aspects of the justice system and the checks and balances, and recalling the relevant country-specific recommendations under the European Semester, it is recommended to Poland to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separate the function of the Minister of Justice from that of the Prosecutor-General and ensure functional independence of the prosecution service from the Government.</li> <li>• Strengthen the existing integrity rules by introducing lobbying rules and a standardised online system for asset declarations of public officials and Members of Parliament.</li> <li>• Ensure independent and effective investigations and prosecutions, address the broad scope of immunities for top executives and abstain from introducing impunity clauses in legislation in order to enable a robust track record of high-level corruption cases.</li> <li>• Ensure that fair, transparent and non-discriminatory procedures are adhered to for the granting of operating licences to media outlets.</li> <li>• Strengthen the rules and mechanisms to enhance the independent governance and editorial independence of public service media taking into account European standards on public service media.</li> <li>• Ensure a more systematic follow-up to findings by the Supreme Audit Office and ensure a swift appointment of the College Members of the Supreme Audit Office.</li> <li>• Improve the framework in which civil society and the Ombudsperson operate, taking into account European standards on civil society and Ombudsinstitutions.</li> </ul>
--

**Figura 7.** Recomendaciones dirigidas a España.

<p><b><u>Spain</u></b></p> <p>In addition to recalling the commitments made under the national Recovery and Resilience Plan relating to certain aspects of the justice system, it is recommended to Spain to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengthen the statute of the Prosecutor General, in particular regarding the separation of the terms of office of the Prosecutor General from that of the Government, taking into account European standards on independence and autonomy of the prosecution.</li> <li>• Proceed with the renewal of the Council for the Judiciary as a matter of priority and initiate, immediately after the renewal, a process in view of adapting the appointment of its judges-members, taking into account European standards.</li> <li>• Continue efforts to table legislation on lobbying, including the establishment of a mandatory public register of lobbyists.</li> <li>• Address the challenges related to the length of investigations and prosecutions to increase the efficiency in handling high-level corruption cases.</li> <li>• Ensure adequate resources for the national audiovisual media regulatory authority to strengthen its operations, taking into account the European standards on the independence of media regulators in particular as regards resource adequacy.</li> <li>• Pursue work to strengthen access to information, in particular via revision of the Law on Official Secrets.</li> </ul>
--

Además, esta “fotografía” de la situación constituye un instrumento privilegiado para proseguir con una política de persecución judicial de las infracciones y de

adoptar sanciones en el marco de la protección de los intereses financieros de la UE.

## Bibliografía

- Von Bogdandy A. (2020). *Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States*. Common Market Law Review, vol. 57: 705.
- Campos Sánchez-Bordona M. (2020). *La protección de la independencia judicial en el Derecho en el Derecho de la Unión Europea*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2020, n.º 65: 11.
- Castellá Andreu JM, Simonelli MA (eds.) (2022). *Populism and Contemporary Democracy in Europe*. Cham.
- Closa Montero C. (2016). Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. Normative Arguments, Institutional Proposals and the Procedural Limitations. En: Closa Montero, Carlos/Kochenov, Dimitry (eds.): *Reinforcing Rule of Law. Oversight in the European Union*. Cambridge: 15.
- Comisión de Venecia (2016). *Criterios de verificación del Estado de Derecho*, CDL-AD(2016)007. Disponible en: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-spa)
- Comisión Europea (2013). Comunicación de la Comisión de 27/03/2013. *Cuadro de indicadores de la justicia en la UE Una herramienta para promover una justicia efectiva y fomentar el crecimiento* (COM 2013 0160 final).
- Comisión Europea (2014). Comunicación de la Comisión de 11/03/2014. *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho* (COM 2014 158 final).
- Comisión Europea (2016). *Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia*. D.O.U.E. L 217 de 12.08.2016: 53.
- Comisión Europea (2017/19). *Proposal for a COUNCIL DECISION on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law* (COM 2017 0835 final de 20.12.2017/2017/2131 (INL). D.O.U.E. C 433 de 23.12.2019): 66.
- Comisión Europea (2018). *Sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros* (COM 2018 324 final).
- Comisión Europea (2020a). Comunicación de la Comisión de 30.9.2020: *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea* (COM 2020 580 final).
- Comisión Europea (2020b). *D.O.U.E. L 433 de 22.12.2020: 1*.
- Comisión Europea (2021). *Eurobarometer 508 on values and identities of EU citizens*. European Union.
- Comisión Europea (2022a). Comunicación de la Comisión *sobre la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea* del 13.07.2022 (COM 2022 500 final).
- Comisión Europea (2022b). *Guidelines on the application of the general regime of conditionality regulation* (COM 2022 1382 final).
- Comisión Europea (2022c). Consejo de la Unión Europea (2020): *EUCO 22/20*.
- Consejo de la Unión Europea (2021). EU position within the European Committee for drawing up standards in the field of inland navigation and within the Central Commission for the Navigation of the Rhine on the adoption of standards concerning harmonised river information services (Autos C-4204/21 R (EU:C:2021:593) y C-204/21 R (EU:C:2021:878)).
- Cortés Martín JM. (2020). *Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2020 n.º 66: 473.
- Fernández Rozas JC. (2022). Mecanismo de condicionalidad que supedita el acceso a la financiación de la Unión al respeto, por parte de los Estados miembros, de los principios del Estado de Derecho (STJ GS 16 febrero 2022, asuntos C-156/21 y C-157/21: Hungría y Polonia / Parlamento y Consejo) (16.02.2022). Disponible en: <https://fernandezrozas.com/2022/02/16/mecanismo-de-condicionalidad-que-supedita-el-acceso-a-la-financiacion-de-la-union-al-respeto-por-parte-de-los-estados-miembros-de-los-principios-del-estado-de-derecho-stj-gs-16-febrero-2022-asunt/>

- Gregorio Merino A. (2022). *El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2022, n.º 71: 11.
- Von Ihering R. (2018). *La lucha por el derecho*. Buenos Aires.
- Kochenov D, Pech L. (2017). *Better late than never? On the Commission's Rule of Law Framework and its first activation*. Journal of Common Market Studies 2017: 1062.
- Lenaerts K. (2020). *New Horizons for the Rule of Law within the EU*. German Law Journal, vol. 21: 29.
- Von der Leyen U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*. Strasbourg.
- Liñán Nogueras DJ. (2018). La internacionalización del estado de derecho y la Unión Europea: una traslación categorial imperfecta. En: Liñán Nogueras, Diego J./ Martín Rodríguez, Pablo (eds.): *Estado de Derecho y Unión Europea*, Madrid: 39.
- Louise JV. (2021). *Respect de l'état de droit et protection des finances de l'Union*. Cahiers de Droit Européen 2021 n.º 1: 5.
- Martín Rodríguez P. (2021). *El Estado de Derecho en la Unión Europea*. Madrid.
- Maurice E. (2021): *Protecting the check and balances to save the Rule of Law*. European Issue n.º 590, 06/04/2021, Foundation Robert Schuman.
- Oliver P, Waelbroeck M (2017). *La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: Que faire?* Cahiers de Droit Européen: 329.
- Pamowski J, Riches C (N.N.). *Copenhagen criteria*. Disponible en : [www.oxfordreference.com/view](http://www.oxfordreference.com/view)
- Transparency International Index (2021). Corruption Perception Index. Disponible en: [www.transparency.org/en/cpi/2021](http://www.transparency.org/en/cpi/2021)
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2018a). Sentencia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. (EU:C:2018:117).
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2018b). C-64/16, apartado 44.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2019a). Sentencia *Comisión/Polonia* C-619/18 (EU: C:2019:531).
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2019b). C-619/18, apartados 74, 85 y 86.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2019c). Sentencia *Comisión/Polonia* C-192/18 (EU:C:19:924).
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2021). Sentencia *Comisión/Polonia* del 15 de julio de 2021 C-791/19 (EU:C:2021:596).
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2022). 156/21, *Hungría/Parlamento Europeo y Consejo* (EU:C:2022:97) y 157/21 *Polonia/Parlamento Europeo y Consejo* (EU:C:2022:98).
- Truyol y Serra A. (2000): *La integración europea*. Madrid.
- Ulloa Rubio I. (2022): *La primacía del Derecho de la Unión en materia de Estado de Derecho: un repaso a la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial*. La Ley. Unión Europea n.º 104: 1.
- Para un mayor desarrollo, ver Liñán Nogueras J. (2018). La internacionalización del estado de derecho y la Unión Europea: una traslación categorial imperfecta en Diego Liñán Nogueras y Pablo Martín Rodríguez (directores). *Estado de Derecho y Unión Europea*, Madrid, 2018, p. 39.
- Louis JV. (2021). *Respect de l'état de droit et protection des finances de l'Union*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2021, n.º 1, p. 5.

# Lecciones aprendidas de la guerra de Ucrania

José Enrique de Ayala

La ilegal, ilegítima y criminal invasión de Ucrania por Rusia y la guerra subsiguiente constituyen la más grave vulneración del orden internacional y la mayor amenaza a la seguridad de Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y tendrá sin duda repercusiones muy importantes en la configuración geopolítica futura, no solo en Europa, sino a nivel global. Aunque se ha calificado por el Kremlin de “operación militar especial” porque no ha habido una declaración formal de guerra ni una movilización en Rusia, lo cierto es que se ha convertido en una guerra de intensidad media-alta, hasta ahora de carácter convencional, con gran influencia de elementos nuevos como la ciberguerra y un amplio empleo de la guerra satelitaria y la guerra de la información. Además, la intervención indirecta de muchos otros países en favor de Ucrania ha extendido el conflicto a los campos económico, energético y alimentario, con repercusiones muy graves, sobre todo en Europa, pero también en buena parte del mundo.

Nada puede justificar ni minorar la responsabilidad de los dirigentes rusos, encabezados por el presidente Vladimir Putin, en un ataque injustificado —que ha alcanzado muy altas cotas de crueldad— contra un país soberano cuyas fronteras había reconocido oficialmente en diversas ocasiones. Vaya por delante, pues, la condena a esta acción, sin condiciones ni paliativos. No obstante, es conveniente estudiar los orígenes y circunstancias que han llevado a esta situación, y los errores que se han cometido por todas las partes implicadas, a distintos niveles, para extraer las lecciones aprendidas que nos

prevengan de volver a cometerlos en el futuro, y nos ayuden a buscar una solución a esta terrible guerra que parece prolongarse sin horizonte de paz y puede dar lugar a escaladas muy peligrosas.

## La geopolítica

El siglo xx fue dramático para Europa. Destrozada por las dos guerras mundiales que fueron, ante todo —en especial la primera— guerras civiles europeas, después ampliadas, y sufriendo una tercera —fría— que la dividió en dos bloques antagónicos y la sumió en la dependencia de las dos potencias que formaban entonces el mundo bipolar. El final de la guerra fría marcó un punto de inflexión, un hito histórico en el que todo era posible, también una reconciliación y un nuevo orden de seguridad que abarcarse a todo el continente, incluyendo al gigante ruso. Ya antes de la disolución del Pacto de Varsovia y de la propia Unión Soviética, Mikhail Gorbachov —su último presidente— había propuesto el concepto de la “casa común europea”, un ámbito de seguridad que incluiría también a EE. UU. y Canadá, según la fórmula —que no era nueva— “de Vancouver a Vladivostok”. Gorbachov llegó a proponer la disolución del Pacto de Varsovia y de la OTAN y la creación de una nueva arquitectura de seguridad en Europa, que se basaría en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Algunos dirigentes europeos, como el presidente francés François Mitterrand o el primer ministro sueco Olof Palme, apoyaban esta idea,

pero EE. UU. no quiso, aunque se comprometió a dar un mayor papel a la CSCE —que se convertiría en 1994 en organización permanente (OSCE)—, y un carácter más político a la OTAN. Ante el final inminente de la guerra fría, esa fue tal vez la mayor oportunidad perdida de crear un marco común de seguridad en el continente que evitara tensiones futuras, aunque no fuera con la fórmula planteada por el presidente soviético.

Cuando se planteó, en 1990, la cuestión de la reunificación alemana, para conseguir la aprobación de Moscú, se acordó que la OTAN no se desplegaría en Alemania del Este. Aunque las conversaciones estaban centradas en la cuestión alemana, numerosos dirigentes estadounidenses, alemanes y de otros países europeos aseguraron a Gorbachov y otros dirigentes soviéticos que no se pretendía obtener ninguna ventaja estratégica y que la OTAN no se expandiría hacia el Este. Ha habido mucha polémica sobre la realidad de estas conversaciones, pero en diciembre de 2017 el Archivo de Seguridad Nacional de la Universidad George Washington publicó en línea 30 documentos desclasificados estadounidenses, soviéticos, alemanes, británicos y franceses sobre la reunificación alemana, que dejan claro que en aquel momento hubo una cascada de garantías sobre la seguridad soviética y la no expansión de la OTAN dadas por los líderes occidentales a Gorbachov y otros funcionarios soviéticos a lo largo del proceso, en los años 1990 y 1991, y que la famosa y discutida garantía del secretario de Estado de EE. UU., James Baker, en su reunión con Gorbachov el 9 de febrero de 1990, de que la OTAN no se expandiría “ni una pulgada hacia el Este”, existió realmente<sup>1,2</sup>.

No obstante, se trató de conversaciones informales que pudieron hacer creer a los dirigentes soviéticos que la OTAN no se ampliaría, pero en ningún caso impedían realmente esa ampliación, puesto que nada se puso por

escrito, ni mucho menos se firmó; y, por lo tanto, no había ningún acuerdo legal vinculante. Después de la disolución de la Unión Soviética, Rusia quedó en un estado de extrema debilidad política, económica y militar, bajo la presidencia de Boris Yeltsin. Esta situación llevó a Rusia a firmar en 1994 el protocolo de Budapest, por el que reconocía las fronteras de Ucrania, a pesar de que las autoridades de Crimea habían pedido a Moscú apoyo para su independencia, a cambio de la desnuclearización ucraniana. En 1997, Rusia, en similares condiciones de debilidad, firmó con la OTAN el Acta Fundacional de las relaciones entre ambos, en la que no figuraba ningún límite a futuras ampliaciones, aunque sí a despliegues militares en los posibles nuevos miembros. La consecuencia fue la aceptación rusa de la primera ampliación de la alianza Atlántica en 1999. También Rusia tuvo que asistir impotente a las guerras en la antigua Yugoslavia, en las que la perdedora fue su tradicional aliada, Serbia, e incluso al bombardeo de su capital por la OTAN y a la secesión ilegal de Kosovo.

En 2002 se constituyó el Consejo Rusia-OTAN para tratar asuntos de seguridad de interés común. Su puesta en marcha dio lugar a una etapa de cooperación muy positiva en varias áreas, como la lucha contra la proliferación (en relación, por ejemplo, con Irán), la lucha contra el terrorismo, la cooperación logística en la misión de la OTAN en Afganistán, la lucha contra el tráfico de drogas y la cooperación industrial y aeroespacial. Esta iniciativa, lo más cerca que ha estado Rusia de un proyecto de seguridad común con la OTAN, no impidió que en 2004 se produjera una segunda y mayor ampliación de la Alianza, en este caso con fuertes reticencias por parte de Moscú, sobre todo porque incluía a los tres Estados Bálticos, que habían sido parte de la Unión Soviética, tenían frontera directa con Rusia y contenían importantes minorías rusas, que quedaron efectivamente desasistidas.

Con razón o sin ella, Rusia fue acumulando agravios y se sucedieron las acusaciones a la OTAN o, en general, a “Occidente”, de actuar unilateralmente sin tener en cuenta las preocupaciones o intereses rusos. En febrero de 2007, Vladimir Putin hizo un importante discurso ante

1. [https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early#\\_edn1](https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early#_edn1)

2. <https://nsarchive.gwu.edu/document/16117-document-06-record-conversation-between>

la Conferencia de Seguridad de Múnich en el que se preguntaba contra quién se hacía la progresiva ampliación de la OTAN y qué pasó con las garantías que hicieron los países occidentales después de la disolución del Pacto de Varsovia, mencionando el discurso del Secretario General de la OTAN, Manfred Wörner, en Bruselas el 17 de mayo de 1990, en el que este afirmó que: “el hecho de que estemos dispuestos a no colocar un ejército de la OTAN fuera del territorio alemán le da a la Unión Soviética una firme garantía de seguridad”. Putin daba a entender que Rusia no estaba ya dispuesta a seguir aceptando pasivamente una política aliada expansionista que consideraba lesiva para la seguridad de Rusia. Pero poco más de un año después, en abril de 2008, la cumbre de la OTAN en Bucarest incluía en su comunicado final el acuerdo de que Ucrania y Georgia —también antiguos miembros de la Unión Soviética y con importantes minorías rusas o rusófonas— se convertirían en miembros de la OTAN, aunque no se aprobó un calendario para la adhesión.

No obstante, hubo un intento más por parte de Rusia de resucitar un acuerdo de seguridad paneuropeo. En junio de 2008, Dimitri Medvedev, a la sazón presidente de Rusia porque la Constitución prohibía un tercer mandato de Putin, que pasó a ser jefe de Gobierno, pronunció un discurso en Berlín en el que propuso un nuevo pacto de seguridad en Europa, que abarcara a toda la comunidad euroatlántica, incluyendo a Rusia, para evitar la confrontación y superar definitivamente la guerra fría y el mundo unipolar surgido del hundimiento de la Unión Soviética. Medvedev llegó a redactar un borrador del pacto, que distribuyó a las capitales concernidas, a la OTAN, la UE y la OSCE en noviembre de 2009. Pero ya era demasiado tarde.

En agosto de 2008, el presidente de Georgia, Mikheil Saakashvili, lanzó una operación militar para recuperar el control de las regiones georgianas prorrusas de Osetia del Sur y Abjasia, independientes *de facto* desde 1992, respondida inmediatamente por Rusia con el envío de tropas que invadieron al país caucásico y que restablecieron la situación en nueve días. Fue la primera vez que Rusia intervenía directamente en fuerza en un país

que había pertenecido a la Unión Soviética, en defensa de minorías rusas, y marcó un punto de no retorno en la estrategia de Moscú hacia su entorno inmediato, ya que, aunque previamente se habían enviado tropas a Transnistria, en Moldavia, estuvieron y están allí oficialmente como fuerzas de mantenimiento de la paz y nunca combatieron.

En Ucrania, Viktor Yanukovich, conocido por su afinidad con Rusia, fue elegido presidente, en 2010, en unas elecciones democráticas. Las relaciones con Rusia eran, en ese momento, muy buenas. A finales de 2013, suspendió la firma del acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que se venía negociando desde el año anterior, porque suponía un obstáculo a sus importantes relaciones económicas con Rusia. La consecuencia fue la llamada revolución de Maidán, que le desalojó del poder mediante un golpe de Estado, puesto que fue destituido sin la mayoría en la Rada Suprema que exigía la Constitución vigente. Una parte de la población prorrusa o rusófona, mayoritaria en el este y sur del país, se sintió agredida por el nuevo Gobierno —que llegó a prohibir el uso de la lengua rusa—, se negó a aceptarlo y se sublevó. La rebelión fracasó en algunos lugares, como Járkov u Odesa, pero triunfó en una parte de la región del Donbas —con el apoyo más o menos encubierto de Rusia, en armas, suministros y “voluntarios militares”—, donde los secesionistas proclamaron las Repúblicas Populares de Donetsk y Luhansk, y en la República Autónoma de Crimea —también con el apoyo de los militares rusos de las bases de Sebastopol que actuaron sin insignias militares—, que se unió a la Federación Rusa mediante un referéndum que no ha sido reconocido por la comunidad internacional.

La rebelión del Donbas dio lugar a una confrontación militar entre Ucrania y las provincias secesionistas. En septiembre de 2014, Ucrania, Rusia y las autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk y de Luhansk firmaron el Protocolo de Minsk, bajo los auspicios de la OSCE, con el objetivo de establecer un alto el fuego, pero no dio ningún resultado. Su fracaso condujo a que, en febrero de 2015, Alemania, Francia, Rusia y Ucrania, el llamado

cuarteto de Normandía, suscribieran los acuerdos Minsk II que preveían la restauración de la autoridad de Ucrania sobre los territorios secesionistas, tras un proceso político que incluía una reforma de la Constitución ucraniana y una ley específica para dotarlos de autonomía, además de una amnistía con algunas excepciones. Presionado por los nacionalistas, el Gobierno ucraniano se negó a cumplir la parte política, alegando que los acuerdos se habían suscrito bajo presión y minaban su soberanía, y se mostró dispuesto a recuperar por la fuerza todo su territorio. Rusia, por su parte, siguió suministrando armas y voluntarios a los secesionistas. Los enfrentamientos militares en la región continuaron desde entonces y esta ha sido la excusa principal que ha utilizado Rusia para la invasión de Ucrania que lanzó el 24 de febrero, después de reconocer dos días antes la independencia de ambas repúblicas. Está claro que la guerra actual empezó en realidad en 2014. Rusia ha considerado siempre a Ucrania de interés vital, por razones de seguridad, pero también políticas e históricas, y no está dispuesta a que pase sin más a la esfera de influencia occidental.

Europa nunca ha encontrado la estabilidad desde del final de la guerra fría. Además de la cuestión de los Balcanes occidentales —que aún no está completamente resuelta—, después de las sucesivas ampliaciones de la OTAN han quedado cinco países postsoviéticos: Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán, muy diferentes entre sí, a los que la UE ha ofrecido ayuda a través de la Asociación Oriental, sin adscripción estratégica clara en términos de seguridad, lo que ha dado lugar a diversos episodios de tensiones. Las concepciones geopolíticas que se han aplicado en Europa a partir de 1990 se han demostrado erróneas. Ni la actitud de la OTAN de aprovechar la caída de la Unión Soviética para ampliarse a toda Europa y marginar a Rusia, ni la de Rusia intentando mantener su pretérita influencia en su entorno geográfico próximo, han conducido a más estabilidad y más seguridad en el continente, sino a conflictos cada vez más graves que han desembocado en la actual guerra de Ucrania. Aquí no hay otra lección más que la que dicta que la cooperación y el diálogo, la resolución de

conflictos aportando propuestas razonables y factibles, es siempre mucho mejor que la confrontación, incluso para aquella parte que se considera superior en un momento determinado. La geopolítica exige una evaluación muy precisa de la relación coste-beneficio y amplia visión de futuro. Y no todos los líderes la tienen en todas las ocasiones.

Se ha hablado mucho de lo que podríamos llamar la “trampa de Versalles”, que empujaría a un país vencido en una guerra, y sometido en su derrota a una presión y humillación excesivas, a retornar a su agresividad y tratar de recuperar su estatus perdido, en cuanto le es posible. En efecto, el Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial en 1919 sometió a Alemania a unas condiciones tan duras que condujeron —junto con otras razones, como la repercusión del crack financiero de 1929— al hundimiento de la República de Weimar y al ascenso del nazismo, que provocó a su vez la Segunda Guerra Mundial. Al finalizar esta, la estrategia cambió radicalmente: se apoyó al Estado creado en el oeste de Alemania por los aliados, la República Federal, y se la integró política y económicamente con el resultado de una reconciliación total que dio lugar a la creación de las Comunidades Europeas y después de la Unión Europea. Rusia, como heredera y país principal de la Unión Soviética, fue la gran derrotada de la guerra fría, pero no recibió las facilidades de recuperación e integración que tuvo Alemania en los años 50. Económicamente, tuvo todas las oportunidades —malbaratadas por la descomunal corrupción de la era Yeltsin—pero en los ámbitos políticos y de seguridad se la relegó a ser mera espectadora de lo que ocurría en Europa, sin considerar seriamente sus intereses o preocupaciones. Todo junto creó un resentimiento, especialmente en los sectores más nacionalistas, que era previsible que diera lugar a algún episodio conflictivo cuando el país recuperara parte de su fuerza. Esta es una lección que no se debería olvidar nunca: al vencido no se le puede humillar, porque este sentimiento puede ser tan fuerte como para empujarle a actuar violentamente incluso en contra de sus propios intereses.

## La estrategia

El primer parámetro que establecer en cualquier estrategia es el estado final deseado de la cuestión que se trate. Una vez fijado este, hay que evaluar si los medios propios pueden alcanzarlo a pesar de la oposición de los del adversario, considerando todos los condicionamientos y variables del entorno. Después de hacer esto, se pueden señalar los objetivos concretos y sucesivos a alcanzar.

En lo que respecta a Rusia, no es fácil determinar cuál era inicialmente el objetivo final de la “operación militar especial” lanzada por el Gobierno ruso el 24 de febrero. Posiblemente solo el Estado Mayor ruso y el círculo político más próximo a Putin conocieran sus intenciones reales, y posiblemente su planteamiento estratégico haya ido cambiando con la marcha de las operaciones. Se ha especulado con que la pretensión rusa era invadir completamente Ucrania y poner en Kiev un Gobierno afín. No obstante, ese análisis tiene muy poca base, los efectivos rusos disponibles —entre 150 000 y 200 000— hacían imposible en ese momento un objetivo tan ambicioso que hubiera requerido ocho o diez veces más. La ocupación de un país de más de 600 000 kilómetros cuadrados, con una mayoría de población hostil, habría requerido una capacidad militar y económica que Rusia está lejos de poseer en la actualidad. Lo mismo cabe decir de colocar en Kiev un Gobierno títere, porque para ello se requeriría haber conseguido lo anterior, ya que un régimen de este tipo solo se sostendría mientras el país estuviera ocupado.

Entonces, ¿qué finalidad tenía el ataque por el norte y la presión sobre la capital Kiev?, ¿y por qué se abandonó esta línea de acción? Veamos. Es probable que el Estado Mayor ruso previera que su ofensiva inicial, y la amenaza a la capital, provocaría un rápido derrumbe militar ucraniano y con él una crisis política que produjese un cambio de Gobierno promovido por los propios ucranianos, en favor de otro que pudiera llegar a acuerdos con el invasor y detener la agresión, antes de que la destrucción y la brutalidad posteriores lo hicieran absolutamente inviable. Ese hubiera sido, sin duda, un

escenario deseable para el Kremlin, que atacó la capital, pero no quiso destruirla desde el aire como seguramente podría haber hecho, para no cerrar toda posibilidad de acuerdo. El intento de doblegar rápidamente la voluntad de Ucrania fracasó, y eso fue un error estratégico que costó muchas vidas y mucho material a Rusia, provocado sin duda por un análisis fallido de la otrora prestigiosa inteligencia militar rusa.

Tal vez había otra intención adicional, la de atraer el esfuerzo bélico ucraniano hacia la región capitalina, para tener mayor libertad de acción en el este y el sur del país, por donde se habían lanzado los otros ejes ofensivos, aunque al principio de la invasión había un mando para cada uno de esos ejes y se produjo una enorme descoordinación entre ellos. En todo caso, Ucrania resistió bien ese primer embate, no se produjo ningún derrumbe ni crisis, y el apoyo occidental —que empezó a llegar casi enseguida— hacía prever un estancamiento de la situación en el norte y alrededor de Kiev, fijando tantas tropas rusas al menos como ucranianas, sin perspectivas de éxito. Eso no es lo que convenía a Moscú, así que admitió tácitamente su error y abandonó esa línea de acción para concentrar sus esfuerzos en el Donbass —que oficialmente había sido la causa de su intervención— y otros territorios del este y del sur que le permitieran crear un espacio de seguridad bajo su control entre Ucrania y Rusia. Si no podía conseguir arrancar al gobierno de Kiev de la influencia occidental, al menos dividiría el país y lo debilitaría, anexionándose una parte o, al menos, creando una zona bajo su influencia, con los territorios en los que hay una mayoría rusófona y habían pertenecido tradicionalmente al imperio ruso de los zares, o con parte de ellos.

Precisamente uno de los aspectos más importantes en el momento de escribir estas líneas es hasta dónde llegará la ambición territorial del Kremlin en Ucrania. Es decir, cuál es el estado final deseado de su plan B, por llamarlo así, una vez que no ha conseguido la rápida capitulación de Ucrania. Está claro que lo prioritario para los rusos es el territorio del Donbass —es decir, las provincias (*oblast*) de Luhansk y Donetsk— cuya ocupación

conseguirán completar en las próximas semanas o meses, si no se produce un drástico vuelco en la situación táctica en favor de Ucrania. La cuestión es si se conformarán con eso, y la parte de las provincias de Zaporijia y Jerson que ya ocupan y que les sirven de enlace con Crimea, o querrán ocupar la totalidad de estas provincias e incluso más allá, las importantes ciudades de Járkov en el norte y Odessa en el sur, ambas de mayoría rusófona y vinculación histórica con Rusia. Esto último exigiría un esfuerzo mucho mayor que es dudoso que esté en estos momentos al alcance de la ofensiva rusa, al menos en su formato actual, y que en todo caso llevaría mucho más tiempo.

En el caso de Ucrania, no había otra estrategia más que resistir el ataque e intentar involucrar a los países occidentales —especialmente a EE. UU.— lo máximo posible en la guerra, a la espera de que su ayuda y el previsible desgaste de Rusia le permitieran pasar a la ofensiva y recuperar el territorio perdido. Como decíamos, cualquier estrategia tiene que ser realista y esta tal vez no lo es. Antes o después, Kiev tendrá que sentarse en la mesa de negociaciones porque una derrota de Rusia, en los términos que desearía el Gobierno ucraniano —y otros gobiernos europeos— es muy improbable.

En cuanto a la OTAN y la Unión Europea, estaba claro desde el principio que no iban a aceptar la agresión de Rusia, pero tampoco se iban a involucrar en un enfrentamiento directo con la primera potencia nuclear del mundo. Su estrategia ha consistido en reforzar a Ucrania —con el envío de armas, apoyo económico, inteligencia militar, asesoramiento y capacidad cibernética— y debilitar a Rusia —mediante sanciones financieras, económicas, comerciales y personales, que han ido escalando hasta seis paquetes sucesivos a medida que se extendía la guerra—. La primera de estas líneas de acción ha tenido un notable éxito y ha permitido a Ucrania resistir hasta ahora el ataque ruso, aunque con pérdidas territoriales importantes. La segunda ha sido menos eficaz por el momento.

Rusia ha resistido mejor de lo que había esperar las durísimas sanciones occidentales, sin precedentes,

y se ha mantenido a flote con medidas de excepción y con el apoyo de otros países, fundamentalmente de China, en aspectos financieros, y tratando de diversificar sus importaciones y sus exportaciones, aunque con resultados todavía limitados. El rublo, que al principio se hundió, está ahora más fuerte que en los últimos años, y sus reservas aumentan al hilo de la subida del precio de los hidrocarburos, a pesar del bloqueo occidental. Los analistas económicos creen que tanto la inflación, cercana al 17 %, como la caída del Producto Interior Bruto, cercana al 10 %, se moderarán. No obstante, el desempleo aumenta de una forma muy importante y la falta de componentes tecnológicos está suponiendo un duro revés para muchas empresas rusas, incluyendo las de armamentos y equipos imprescindibles para la guerra.

Como era de esperar, las sanciones han tenido un efecto rebote sobre los países que las han aplicado, especialmente en Europa. La inevitable subida de los hidrocarburos, unida a ciertas dificultades de las cadenas de suministro, han disparado la inflación y provocado una subida de tipos de interés en los bancos centrales que van a afectar duramente a las economías, sobre todo a las más débiles. Los países europeos están intentando liberarse de la dependencia de los combustibles fósiles rusos —básicamente del gas, ya que el carbón y el petróleo pueden obtenerse por otras vías—, pero necesitan tiempo. Si Rusia corta el suministro de gas, muchos países entrarán en recesión, entre ellos Alemania, que arrastraría a todos los demás de la UE.

Adicionalmente, se ha producido un problema con la exportación de grano ucraniano y ruso, y de fertilizantes de este último país, que puede producir una hambruna sin precedentes en algunos países, sobre todo africanos, aunque parece ser que está en vías de solución. Aquí el problema es que los países occidentales no han sido capaces de convencer a los afectados de la culpabilidad de Rusia en la crisis alimentaria, que la mayoría de ellos achacan a las sanciones.

En definitiva, la estrategia occidental consistía en provocar un hundimiento económico en Rusia, que le impidiera seguir con la guerra y, de ser posible, derivara

en una crisis social y política que acabara con el régimen actual. No es fácil que esto ocurra, al menos a medio plazo, ya que la población rusa está acostumbrada a resistir en condiciones precarias y además está sometida a una información parcial y a la propaganda oficial del régimen. Por el contrario, es más probable que la población occidental —que vive en democracia— haga sentir su descontento a medida que sus condiciones de vida se deterioren, y provoque crisis políticas. Esta estrategia se convierte así en una especie de pulso a ver quién aguanta más, y eso tiene un componente aleatorio o incierto, que no debe formar parte nunca de una estrategia sólida y con fundamento.

Finalmente, el último aspecto esencial de una estrategia —además de fijar claramente, y con realismo, los objetivos— es saber terminar la acción, tanto si se ha tenido éxito como si es el caso contrario. Generalmente, solo cuando uno de los contendientes —o ambos— se da cuenta de que la consecución de los objetivos que se había propuesto es inviable, está preparado para la paz. Mientras ambos creen que la victoria está a su alcance, las posibilidades de negociación disminuyen drásticamente. Esto es lo que está pasando actualmente en la guerra de Ucrania, y lo que nos hace pensar que la determinación de objetivos y la planificación no ha sido buena por ninguna de las dos partes. Prolongar la guerra sin que existan posibilidades de lograr una victoria determinante por ninguno de los dos bandos carece de sentido.

## La táctica

Otro de los asuntos que más interés han despertado entre los analistas militares es por qué un ejército como el ucraniano, teóricamente muy inferior, ha resistido tan bien —y sigue resistiendo— los ataques rusos. Hay muchos factores que han contribuido a que esto sucediera y a que las fuerzas rusas no hayan conseguido una rápida victoria, sino sufrido un importante número de bajas, aunque sean todavía difíciles de cuantificar, y perdido importantes cantidades de material.

El ejército de tierra ruso tiene muchas carencias y debilidades. Parte de su material está falto de mantenimiento u obsoleto. En el campo de las comunicaciones, por ejemplo, a veces han tenido que recurrir a sistemas no protegidos e incluso redes comerciales, lo que ha permitido la localización —y eventualmente la destrucción— de unidades y de mandos de alto rango. El presupuesto de defensa, que es aproximadamente igual que el de Reino Unido y poco mayor que el de Alemania o Francia, se ha dedicado preferentemente al sector aeroespacial, al nuclear, y a los misiles de última generación; es decir, a las armas estratégicas. Y tanto el ejército como la marina tienen debilidades importantes que se han hecho evidentes en el curso de la guerra. Los problemas logísticos han sido una vulnerabilidad muy seria para el ejército ruso en estas operaciones, especialmente cuando las líneas de suministro se alargaban como sucedió en la ofensiva del norte y alrededor de Kiev, y sin logística no hay acción militar posible. Tal vez una de las razones de concentrarse en el este de Ucrania fuera, además de las ya apuntadas, la simplificación logística.

Las tropas rusas están, además, en clara inferioridad numérica. El presidente Zelensky declaró en mayo que había 700 000 soldados ucranianos participando activamente en la defensa del país, y esta cifra podría ser bastante mayor en la actualidad, acercándose al millón. Rusia ha mantenido en la guerra una fuerza cercana a 200 000, aunque en los últimos meses podría haber aumentado también en unos 50 000 o 60 000 efectivos. La proporción es justamente la clásica del atacante respecto al defensor, pero a favor de Ucrania. Como es sabido, todos los varones ucranianos entre 18 y 60 años han sido llamados a filas, bien como combatientes o como fuerzas auxiliares, de apoyo o en la reserva, y estamos hablando de más de 12 millones, aunque por supuesto no todos tienen armas ni instrucción militar. Rusia no ha realizado ninguna movilización, ya que oficialmente no está en guerra, pero sí campañas de captación de voluntarios —ofreciendo pagas altas y ventajas administrativas—, ha empleado combatientes muy experimentados de Chechenia y ha traído algunos de otros países, como Siria

y otras procedencias, lo que siempre produce dificultades de mando.

Hay otro aspecto de enorme importancia en una guerra de este tipo, que es la motivación de los que participan en ella, la moral de los combatientes o la voluntad de vencer, como se le quiera llamar. Los ucranianos defienden su tierra, sus casas, sus propiedades, sus familias, y su motivación para combatir es enormemente mayor que las de los soldados rusos, que han sido enviados a una guerra lejos de su casa, que probablemente la mayoría de ellos no tienen ni idea de por qué se libra ni demasiadas ganas de librarla, y muchos están allí únicamente por dinero u otras ventajas a las que antes nos referíamos. No es raro que, en igualdad de condiciones, se impongan aquellos cuyo interés en ganar es existencial. No obstante, hay combatientes radicalizados ideológicamente en ambos bandos, y algunos —por lo que se sabe, rusos— han cometido inaceptables atrocidades.

Tampoco Rusia tiene superioridad en cuanto a equipos o materiales, salvo en lo que respecta a misiles, y a la marina y la fuerza aérea. El empleo de misiles de crucero como el Kalibr o balísticos como el Iskander-M, incluso de algunos hipersónicos como el Kinzhal, no solo en la zona de operaciones sino en todo el país, es lo que ha permitido a las fuerzas rusas mantener la presión y equilibrar otras ventajas de Ucrania. No obstante, su número es limitado y podrían ser ya bastante escasos, como lo demostraría el hecho de haber empezado a emplear misiles antiáereos S 300 para ataque a tierra. En todo caso, el empleo de misiles puede ayudar, pero no puede ser decisivo en el combate terrestre. En cuanto a la marina, difícilmente ha podido demostrar su superioridad porque no ha habido combates navales, Ucrania no ha presentado batalla en el mar. Además, los barcos no pueden acercarse a la costa so pena de ser alcanzados por los misiles ucranianos, como sucedió con el Moskva, buque insignia de la flota del mar Negro. Más sorprendente aún es la escasa ventaja que Rusia está obteniendo de su mayor potencia aérea, aparte de no haber utilizado nunca —tal vez por razones políticas— bombardeos estratégicos. Hay que recordar que al principio de la guerra

sus cazabombarderos multiplicaban por diez a los ucranianos. La fuerza aérea rusa no ha conseguido nunca la supremacía aérea que parecía altamente probable. Aunque sí ha logrado grados altos de superioridad según las regiones, algún avión ucraniano ha seguido volando y —sobre todo— no han sido capaces de suprimir todas las defensas aéreas ucranianas, en particular los misiles tierra aire portátiles, como el Stinger, que, aunque solo se emplean a baja altitud, son suficientes para prevenir el apoyo aéreo próximo a las unidades terrestres, que en ocasiones es decisivo y apenas ha sido utilizado por las fuerzas rusas.

Precisamente, el empleo de armas sofisticadas suministradas por los países occidentales —no solo durante la guerra, sino desde 2014— es lo que ha permitido a Ucrania resistir hasta ahora. Al ya mencionado Stinger habría que unir el magnífico Javelin, un arma contracarro portable de tan extraordinaria eficacia que llegó a hacer pronosticar a algunos analistas el final del empleo de los medios acorazados en el combate terrestre, aunque eso solo sería aplicable a determinados escenarios tácticos, como el combate urbano o las grandes columnas cercanas a ciudades. O el muy eficaz dron turco Bayraktar TB2, que también se ha empleado contra medios acorazados. En todo caso, estas armas —al igual que otras anti-aéreas y contracarro proporcionadas a Ucrania— solo tienen un carácter defensivo, no sirven para el ataque, aunque pueden ayudar, por supuesto. Kiev ha pedido armas de mayor alcance y potencia con la idea de que le permitirían revertir la situación, como, por ejemplo, baterías Patriot antimisiles o contra vuelos de gran altura, que hasta ahora no han sido proporcionadas. La llegada de sistemas de lanzadores múltiples de cohetes (MLRS), como HIMARS —de 90 kilómetros de alcance— y M270 —64 kilómetros— ha permitido a los ucranianos atacar instalaciones y depósitos en la retaguardia rusa de las zonas ocupadas; pero las armas más decisivas son los misiles ATACMS, de 300 kilómetros de alcance, que pueden ser lanzados también desde ambos sistemas. Kiev ha solicitado estos misiles, así como muchos más MLRS, además de aviones y tanques.

Capítulo aparte merecen otros apoyos occidentales de los que se habla menos, pero que son esenciales para Ucrania. Miles de personas están dedicadas en Occidente a la guerra en el ciberespacio, tanto defensiva como ofensiva, especialmente en los Estados Bálticos, aunque, como por parte rusa existe una importante capacidad —incluyendo el uso de grupos civiles que vienen trabajando por su cuenta desde hace años con ciertos vínculos con los servicios de seguridad—, se produce un cierto equilibrio en este campo. Más clara es la superioridad occidental en el campo de la inteligencia, especialmente satelitaria. Prácticamente cualquier movimiento de fuerzas, aviones o barcos rusos es seguido y sus protagonistas localizados en tiempo real. Esta información se transmite inmediatamente a Ucrania, lo que les ha permitido algunos éxitos clave, como el hundimiento del Moskva o la destrucción de puestos de mando móviles con altos mandos. Además, existe un apoyo continuo de especialistas occidentales en inteligencia y operaciones para apoyar las decisiones ucranianas. Por otra parte, no es menor la importancia del enorme esfuerzo mediático y de propaganda realizado en los países occidentales que ha permitido obtener la aprobación de la mayoría de la población a las acciones de apoyo a Ucrania, en todos los países que las han realizado, e incluso un cambio importante en la percepción de una alianza como la OTAN, en países anteriormente tan poco proclives a ella como Suecia o Finlandia.

Finalmente, es necesario hablar de la táctica sobre el terreno, que ha sido muy diferente en uno y otro lado. Rusia intentó desde el principio un combate terrestre clásico, con unidades acorazadas buscando una derrota de las fuerzas oponentes y la subsiguiente ocupación del territorio. Ucrania rehusó ese tipo de enfrentamiento, que podía perjudicarla, y optó por otro tipo de operaciones, más parecido a una guerra de guerrillas, pequeñas unidades atacando a las columnas rusas —y especialmente a las logísticas—, aprovechando las armas a las que antes hacíamos referencia, sin presentar batalla directa, pero infligiendo suficientes bajas al enemigo como para ralentizar e incluso detener su avance. La resistencia se ha

planteado sobre todo en las ciudades, donde el atacante pierde toda ventaja, aun a costa de pagar el precio de numerosas bajas civiles. Los tanques, por ejemplo, son extraordinariamente vulnerables a armas del tipo Javelin en entornos urbanos, como decíamos antes, mientras que en campo abierto pueden seguir siendo decisivos. El resultado es que la guerra se está desarrollando en sucesivos combates de una a otra ciudad, precedidos de preparaciones artilleras que causan una enorme destrucción. Esta táctica ucraniana ha sido muy útil, como decíamos, para frenar la ofensiva rusa pero no serviría en absoluto para una contraofensiva que permitiera recuperar el territorio perdido, lo que requeriría un enfrentamiento directo en fuerza.

Todas las guerras empiezan —al menos por alguno de los bandos— utilizando la misma táctica con la que terminó la guerra anterior, incluso con materiales parecidos, aunque esto lógicamente depende del tiempo que haya pasado entre una y otra. Este ha sido el caso de Rusia en la invasión de Ucrania, que la ha planteado como la guerra contra Alemania en la Segunda Guerra Mundial. Las circunstancias en este caso son muy diferentes, y seguramente los Estados Mayores rusos están aprendiendo que, o se adaptan a las nuevas tácticas y a las nuevas armas que está empleando Ucrania, o sus dificultades sobre el terreno se verán incrementadas drásticamente.

La segunda lección que extraer, por parte de Moscú, sería que dedicar la mayor parte de su presupuesto a marinas oceánicas y misiles intercontinentales que nunca van a ser usados, en detrimento de la modernización del ejército de tierra, cuando sus intereses están sobre todo en su entorno geográfico próximo, donde solo las fuerzas terrestres pueden conseguir sus objetivos, puede no ser la mejor idea.

En cuanto al Gobierno de Ucrania, debe constatar que, a pesar de su superioridad en algunos aspectos, a pesar del masivo apoyo occidental recibido, a pesar de su entusiasmo —convenientemente estimulado por ciertos países en beneficio de sus intereses propios— y del heroísmo de sus combatientes, la realidad es que la ofensiva rusa no ha podido ser detenida y actualmente

ocupa más de un 20 % de su territorio, sin que parezca haber muchas posibilidades de que los ucranianos recuperen ese territorio con sus propias fuerzas, ni de que Rusia vaya a sufrir a corto o medio plazo un colapso económico o político que cambie radicalmente el escenario. En estas condiciones, abordar la situación con realismo, incluyendo la aceptación de una injusta pérdida de territorio a cambio de paz, no sería una traición a los que ya se han sacrificado, sino un alivio a otros cuyo futuro sacrificio no tendría mucho sentido a no ser que se tengan perspectivas razonables de victoria.

## El futuro

Llegados a este punto, es necesario dejar constancia de que este análisis ha sido redactado en el mes de julio, porque la situación es tan incierta y fluida en la zona de operaciones que, cuando llegue a los ojos del hipotético lector, la realidad de los hechos puede haber modificado o desmentido por completo la prospección que aquí se pretende hacer basada en los datos y la realidad actualmente existente.

Cualquier análisis prospectivo debería comenzar por evaluar cómo y cuándo se puede producir el fin de la guerra, y esto es extraordinariamente difícil en estos momentos. Es posible que Moscú plantee volver a la mesa de negociaciones cuando haya conseguido ocupar el territorio que considere conveniente o necesario, si es que lo consigue. Pero es más que probable que Kiev lo rechace mientras crea que puede recuperar ese territorio. Y posiblemente, hay algún o algunos gobiernos occidentales que le están haciendo creer que eso es posible, porque les interesa que la guerra continúe y Rusia se debilite lo máximo posible.

¿Hay alguna posibilidad de que Ucrania revierta la situación? Veamos. Las fuerzas ucranianas se han dedicado hasta ahora, sobre todo, a detener el avance ruso y para eso —como decíamos— la táctica que han empleado y las armas que han recibido son muy adecuadas. Solo en los últimos días hemos visto una contraofen-

siva ucraniana en el sur, en las provincias de Jerson y Zaporíyia, que están ocupadas parcialmente por los rusos, aprovechando la llegada de las nuevas armas de largo alcance a las que hacíamos referencia anteriormente. Pero para lanzar una ofensiva en toda regla, que permitiera recuperar los territorios perdidos, Ucrania requeriría en primer lugar un mínimo grado de superioridad aérea, y después unidades acorazadas y mecanizadas en cantidad suficiente. Para ello necesitaría recibir aviones y tanques de los países occidentales. Ya están recibiendo formación algunos pilotos ucranianos en EE. UU. y no es descartable que esos materiales le sean entregados a Ucrania en el futuro, aunque habría que ver si serían suficientes. Hay algo, en todo caso, que juega a favor de Ucrania si la guerra se prolonga: el material ruso es limitado y su capacidad de reponerlo también, sobre todo considerando la falta de componentes tecnológicos como consecuencia de las sanciones, mientras que el material que puede recibir Ucrania podría ser ilimitado, en especial el que procede de EE. UU.

De todas formas, muchos países occidentales —no todos— desean que Rusia se debilite, pero no que se hunda, porque una fiera herida puede ser muy peligrosa. Es decir, no desean la “humillación” a la que hacía referencia el presidente francés Emmanuel Macron. Si la relación de fuerzas se invirtiera y Rusia viera en peligro su territorio —y eso incluye a Crimea— podría utilizar armas nucleares tácticas para defenderse, y puede ser una escalada fuera de control. Es muy improbable que esto ocurra, sobre todo porque en ningún caso el territorio ruso va a ser atacado y el Kremlin no se puede arriesgar a una guerra total en la que tiene todas las de perder. El escenario más probable es que en unos meses —tal vez en invierno— se produzca un alto el fuego y se inicien conversaciones de paz. Como Rusia no se va a retirar del territorio que ocupe en ese momento y Ucrania no va a aceptar ninguna pérdida de territorio, la situación quedará congelada y habrá que ver si el alto el fuego se mantiene o en cualquier momento se reanudan las hostilidades con mayor o menor intensidad. En todo caso, una no-paz de este tipo, una situación inaceptable para

Kiev, no permitiría levantar las sanciones a Rusia y, por tanto, Europa seguiría sufriendo las graves repercusiones que estas sanciones tienen para su economía.

A nivel global, el aislamiento al que Occidente somete a Rusia obligará a esta a echarse en brazos de China, el único país que declaradamente la apoya (además de Bielorrusia), aunque con ciertas reservas. Se prefiguran así, geopolíticamente, dos bloques antagónicos: uno formado por EE. UU. y la UE, más algunos países asiáticos afines, es decir, una OTAN +, frente a otro formado por China y Rusia. Esto puede dar paso a un nuevo mundo bipolar, en el que el sur global —India, Sudeste asiático, África, Latinoamérica—, los países que nunca han apoyado las sanciones contra Rusia y que disponen de enormes cantidades de recursos minerales, tendrán algo que decir y es posible que no sea a favor de Occidente. No parece que este escenario sea el más conveniente para la UE, que no tiene ningún problema de seguridad con China, y se vería —como durante la guerra fría— sujeta a las decisiones que se tomen en Washington, no solo en temas de seguridad, sino también políticos y económicos.

## Conclusión

La guerra no la empezó Ucrania, ni la OTAN, ni la UE. La empezó Rusia vulnerando toda la legalidad internacional y los tratados y acuerdos que había firmado. Es evidente que no tenía ningún derecho a una agresión como la que llevó a cabo, y que nada puede justificarla, como decíamos al principio. Pero sin detrimento de la responsabilidad en la que han incurrido Putin y su círculo de poder, es verosímil considerar que esta guerra es consecuencia indirecta, al menos en parte, de una mala resolución del final de la guerra fría que condenó a Rusia a un papel marginal en la arquitectura de seguridad europea, en lugar de integrarla —no solo económicamente, sino también políticamente y en el ámbito de seguridad— en un proyecto común que abarcara todo el continente. En aquel momento no existía todavía la Unión Europea ni, por tanto, la Política Exterior y de Seguridad Común, y las

Comunidades Europeas carecían de instrumentos o de capacidad de decisión para diseñar un nuevo paradigma de seguridad europeo, más allá de las decisiones que se tomaron en Washington. Es difícil saber si esa “casa común” que pidió Rusia en diversas ocasiones hubiera funcionado o solo era un intento de Moscú de ganar tiempo para su recuperación después del hundimiento de la Unión Soviética, pero lo cierto es que no se intentó, más allá de un Consejo OTAN-Rusia desigual que no era, por supuesto, lo que Moscú ambicionaba.

El segundo error fue la declarada intención de la OTAN de acoger a Ucrania y Georgia, tal como se aprobó en la cumbre de Bucarest en 2008, aunque nunca se dio una fecha. Todas las cancillerías aliadas sabían que Ucrania podía ser un *casus belli* para Rusia, por razones históricas, geopolíticas y políticas, incluyendo el asunto de las minorías, pero no se quiso negociar con ella una neutralidad que podía ser una solución adecuada para un país con diversos orígenes históricos, y que será la que se adopte ahora con toda probabilidad. No se presionó a Ucrania para cumplir los acuerdos de Minsk II que hubieran dado paso a un estado federal que Moscú habría tenido que aceptar, sino que se reforzó el apoyo militar haciendo creer a Kiev que podía recuperar todo su territorio. Tampoco se dieron garantías de seguridad a Ucrania, para respaldar esta actitud, o mientras se producía su entrada en la Alianza Atlántica. En definitiva, por una parte, se estaba diciendo a Rusia que Ucrania se alinearía con Occidente, porque era su derecho, y que sería aún más hostil hacia su vecina; pero, al mismo tiempo, se estaba afirmando que no se intervendría en su defensa. Era casi una invitación.

A esos errores estratégicos, el Kremlin ha respondido con uno aún mayor. Con las intervenciones en favor de las minorías rusas o rusófonas, en Transnistria, Abjasia, Osetia del sur, y finalmente —en 2014— en el Donbás y en Crimea —con anexión incluida en este último territorio— el régimen ruso daba ya una idea de que se sentía de nuevo suficientemente fuerte como para olvidarse de una improbable arquitectura de seguridad paneuropea y se proponía llevar a cabo una política unilateral, ilegal

e intervencionista en su entorno inmediato, sin preocuparse de las consecuencias, que en esas ocasiones no fueron demasiado graves. Con la agresión a Ucrania ha cruzado todas las líneas rojas y se ha encontrado con una reacción contundente y unitaria —no sin ciertas dificultades— de la OTAN, de la UE y de países afines, que van a golpear duramente la economía de Rusia, y a condenarla al aislamiento durante décadas, a no ser que haya en Moscú un cambio radical de régimen que no parece muy probable. La OTAN, que estaba debilitada después de la presidencia de Donald Trump y la caótica retirada de Afganistán, se ha revitalizado y ha pasado a ser otra vez la referencia indiscutida de la seguridad europea, hasta el punto de que muy probablemente incorporará dos países hasta ahora neutrales: Suecia y Finlandia. Si había alguna posibilidad de que Ucrania tuviera en el futuro una posición amistosa hacia Rusia, la intervención la ha destrozado, reforzando la identidad europeísta del país en detrimento de la parte de la población más cercana a Rusia. Y puede tener consecuencias en otros países de su entorno.

La UE era su principal socio comercial, tanto en exportaciones como en importaciones. Ya no lo será más. Se han roto todos los puentes y será enormemente difícil reconstruirlos. La posibilidad de una cooperación económica pacífica, que tantas ventajas ofrecía a ambas partes, se ha desvanecido, sin que las ganancias políticas o territoriales puedan suponer objetivamente una mínima compensación del deterioro económico y en su posición internacional que está sufriendo y va a sufrir Rusia en los próximos años. Por más que Ucrania fuera muy importante, por más que a sus dirigentes les pareciera conveniente recuperar el papel de potencia militar, todo hace pensar que Moscú no evaluó adecuadamente —tal vez considerando los antecedentes— la intensidad y alcance de la reacción occidental.

El segundo error de Rusia ha sido la indefinición de sus objetivos estratégicos en esta intervención. ¿Se trataba de la neutralidad y desmilitarización de Ucrania y de la contención de la OTAN, como señalaba Putin en sus cartas de diciembre de 2021? ¿De la defensa de los

prorrusos del Donbás contra la agresión de Kiev? ¿De quedarse, con uno u otro estatuto jurídico, con una parte sustancial del territorio ucraniano? ¿De someter toda Ucrania e imponer un régimen afín que la desvinculara de Occidente? Las operaciones militares rusas en Ucrania podrían encajar con casi cualquiera de estos objetivos, tal vez salvo el último, para el que habrían hecho falta muchos más efectivos. Pero lo que parece, por lo visto hasta ahora, es que el fin a alcanzar no dirige las operaciones, sino que está sometido a su resultado, lo que siempre es una mala idea estratégica porque impide la planificación del empleo de los medios y la fijación de objetivos intermedios realistas. Como decía el filósofo hispano-romano Séneca, “ningún viento es favorable para quien no sabe a qué puerto se encamina”.

Por su parte, la UE puede extraer de esta guerra muchas lecciones. La primera, que no se puede confiar —como hizo Alemania en el asunto del gas— en un país cuyo régimen no es transparente y democrático, aunque haya elecciones, porque sus reacciones pueden ser imprevisibles. La segunda, que establecer lazos comerciales y económicos fuertes con un país de este tipo no es garantía suficiente; es evidente que ha optado por sacrificar su economía en favor de su hegemonía político-militar en la región. La tercera, que las sanciones económicas no son determinantes para derrotar al agresor, ni siquiera para detener el conflicto, al menos a corto o medio plazo, y tienen consecuencias muy duras para quien las impone. La cuarta, que, en un conflicto planteado por el Kremlin como un pulso con EE. UU., líder de la OTAN, y, por tanto, de Occidente, es Europa la que pierde, la que sufre las consecuencias económicas más duras, que perjudican gravemente a su población.

Esto nos lleva a la lección aprendida más repetida y debatida: la UE no puede postergar más tiempo el tantas veces anunciado objetivo de alcanzar su autonomía estratégica, so pena de convertirse en el escenario en el que diluciden sus diferencias otras potencias. Nos referimos, por supuesto, a una autonomía energética —basada en la diversificación de importaciones y el rápido desarrollo de energías renovables— que se ha demostrado indis-

pensable, pero también financiera, económica, industrial y tecnológica, incluyendo el campo de la ciberseguridad y en el satelitario que tan determinantes están siendo en esta guerra. Y también en el campo militar, es imprescindible crear una Unión Europea de la Defensa que permita garantizar en condiciones normales la seguridad de los europeos contra cualquier agresión o coacción. Naturalmente, cuando se tiene enfrente al país que más armas nucleares posee, es necesario recurrir a la capacidad disuasoria de EE. UU. Y, por tanto, es la OTAN el ámbito en el que se debe garantizar la defensa colectiva. Pero esto debe ser excepcional, y de hecho lo es, ya que —como hemos dicho— el empleo de este tipo de armas sería también excepcional. El Gobierno ruso despreció a la UE cuando se dirigió, en diciembre de 2021, a EE. UU. y a la OTAN con sus demandas, y después solo individualmente a las capitales europeas, porque las considera dependientes de Washington y sin capacidad de decisión propia. Esto no puede seguir siendo así. La UE tiene que hacerse mayor de

edad y fortalecerse lo suficiente como para poder constituir un freno insalvable a la agresión rusa, o de cualquier otro origen, sin tener que acudir siempre al apoyo de EE. UU. Que, lógicamente, decidirá de acuerdo con su conveniencia y priorizará siempre sus propios intereses.

Y, por último, tal vez la lección más importante aprendida de esta guerra y, más en general, de la última década, es que Europa nunca estará segura con una perspectiva estable, mientras no se integre a Rusia en un acuerdo amplio de seguridad aceptable para todas las partes, incluidos los Estados de la Asociación Oriental de la UE, que incluya medidas renovadas de confianza y de control de armamentos, sobre las bases de la indivisibilidad de la seguridad y del respeto a la soberanía de todos los Estados. La coexistencia de Europa y Rusia es inevitable. Tal vez no se pueda hacer con el régimen actual, puesto que dos no bailan si uno no quiere. Pero si el régimen ruso no cambia, habrá que volver a intentarlo cuando la guerra de Ucrania acabe o se apacigüe.



# España al timón de la UE en tiempos convulsos: por una agenda ambiciosa para la Presidencia del Consejo de 2023

Mercedes Guinea Llorente

## **Los europeos ante un 2022 convulso: crisis múltiples y demanda de una Unión Europea que funcione mejor**

El año que vivimos, y los que le han precedido, no pueden sino calificarse de convulsos para la Unión Europea (UE), sus Estados miembro y sus ciudadanos. En este otoño de 2022 estamos enfrentados e implicados en la invasión de Ucrania por parte del ejército ruso, con sus espantosas consecuencias humanitarias, de muertos y heridos, de destrucción y para la seguridad y estabilidad de Europa y del mundo.

La agresión personifica todos aquellos males para luchar contra los cuales se constituyeron las Comunidades Europeas. Es la vuelta de la barbarie, del desprecio del ser humano, su dignidad y sus derechos, de la negación del derecho a existir de los Estados vecinos, de la burla al Derecho Internacional y las instituciones internacionales. Es la justificación de cualquier comportamiento en aras del poder. Es el retorno, en definitiva, del nacionalismo

como ideología excluyente y negadora del otro, y su consecuencia más extrema, la guerra. Aquel fantasma que se ha querido conjurar en Europa desde los años 50, con la integración europea, ha vuelto a hacer su aparición.

Los europeos estamos experimentando los primeros efectos de las crisis alimentaria, energética y económica que se han desencadenado como consecuencia del conflicto, con sus preocupantes implicaciones sociales, para la vida de personas y familias y la supervivencia del tejido empresarial. En estas últimas semanas, empezamos a ser conscientes de que estas crisis se reflejan también en la estabilidad política de nuestros Estados miembro. Asistimos impotentes al hecho de que la extrema derecha se está imponiendo como actor clave en los comicios que se están celebrando en países como Hungría, Suecia o Italia, lo que va a complicar enormemente el funcionamiento de la UE e, incluso, las propias respuestas políticas ante Rusia.

Todas estas turbulencias nos alcanzan, además, en un momento ya de por sí complicado, en que los europeos estábamos intentando recuperarnos de los devastadores

efectos de la pandemia de 2020 con la implementación del programa *Next Generation* y enfrentándonos a las profundas adaptaciones exigidas por las transiciones ecológica y digital. Los Estados miembro, además, se encuentran con asuntos internos que les dividen, como la necesidad de poner en marcha una política migratoria global que funcione y sea coherente con los valores que decimos respetar, la discusión sobre las reglas fiscales que nos regirán y la delicada cuestión del respeto de todos nuestros Estados miembro de los valores propios de la democracia

El entorno internacional también resulta, incluso sin la guerra, desafiante: un sistema que evoluciona crecientemente hacia el multipolarismo y la competencia creciente entre los grandes Estados del sistema y con tendencias de desglobalización, que hace que los europeos tengamos que recomponer nuestras políticas, buscando ahora una “autonomía estratégica abierta” (Cagnin, Muench *et al.*, 2021). Nosotros, que hemos apostado desde el principio, como recoge nuestro Tratado, por la promoción de nuestros valores de democracia y derechos humanos, el derecho internacional, el multilateralismo y la creación de instituciones internacionales, no nos acabamos de encontrar cómodos en el actual marco internacional.

En las últimas dos décadas, los europeos y la Unión Europea no hemos vivido un solo momento tranquilo y de estabilidad política, económica y social, sino que las crisis se han convertido en nuestra nueva normalidad, en lo que se ha dado en llamar una “permacrisis” (Zuleeg, Emmanouilidis y Borges de Castro, 2021). Los ciudadanos europeos, conscientes de este entorno convulso, demandan cada vez más que la UE les proteja del impacto de las crisis en sus vidas, sea la guerra de Ucrania, la COVID o una nueva crisis económica (Comisión Europea, 2022).

Este es el mismo diagnóstico que se puede sacar de los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que ha reunido a ciudadanos con representantes de las instituciones, con la finalidad de reforzar la legitimidad democrática de la construcción europea. Las propuestas de su informe final solo se pueden leer en un sentido: los ciudadanos europeos esperamos que la

UE dé respuesta a nuestras necesidades y problemas, pero, para ello, se exige una reconducción de sus políticas para hacerlas más eficaces y más acordes con nuestros valores (CoFoE, 2022). Pero, para dar satisfacción a sus ciudadanos, la UE no puede seguir con el marco constitucional actual, sino que necesita ser objeto de una profunda reforma, como apoyan el Parlamento y la Comisión Europea.

En una UE en “modo de gestión de crisis” y, con varios Estados miembro gobernados o sostenidos por partidos políticos euroescépticos, no parece que la tarea de mejorar el funcionamiento europeo a través de la revisión de sus bases constitucionales —los Tratados— sea viable. Cabe recordar que la reforma de los Tratados es un proceso político tremendamente rígido y complejo, dado que está sujeto a un “doble cerrojo” (Guinea Llorente, 2008), requiriéndose la unanimidad de los veintisiete Gobiernos para aprobar la reforma y la ratificación de todos los Estados miembro por sus vías constitucionales internas.

Pero también coincidimos con la profesora Mangas en que el mensaje euroescéptico de los populismos cala en la ciudadanía, en parte, debido al mal funcionamiento de la democracia, la falta de confianza en las instituciones, en su capacidad de acción y respuesta a nuevos contextos (Mangas, 2021: 394). Y también hay que achacar su parte al apoyo desde el exterior de Gobiernos no liberales, a través de la desinformación. Por tanto, no hacer nada no es una opción, porque los resultados políticos insatisfactorios incrementan el populismo. Algo hay que hacer y esta es la difícil papeleta que le va a tocar en suerte a la Presidencia española.

### **La UE necesita reformas para enfrentarse a los desafíos actuales**

El primer dato que no podemos olvidar es que los Tratados que fundamentan el actual funcionamiento de la UE salen de los trabajos de la Convención Europea en 2003. El Tratado de Lisboa, aunque no entrara en vigor hasta

2009, no hizo nada más que introducir en la estructura de los Tratados anteriores las principales reformas de la Constitución Europea (Aldecoa y Guinea, 2008, pp. 61-77). Por tanto, los actuales Tratados fueron redactados hace ya diecinueve años, pensados para una realidad interna e internacional radicalmente diferente de la actual.

Baste considerar que esa reforma se concibió y se redactó con carácter previo a la ampliación, con la experiencia de una Unión de quince Estados pero que todavía no se había enfrentado a su funcionamiento con casi el doble de miembros. Y, ahora, con la promesa de ampliación del Consejo Europeo a Ucrania, Moldavia y Georgia (Consejo Europeo, 2022b: 11 y 13), tendremos que enfrentarnos en el futuro a una Unión de al menos 36 Estados. El entorno internacional multilateral de dominio de Occidente, de sus valores y normas, parcialmente gobernado por instituciones internacionales y Derecho Internacional, tampoco existe ya (Barbé, 2020: 349).

Los Tratados se pensaron desde y para otra realidad y, además, en algunas de sus partes no se aplican porque han quedado obsoletos, utilizándose ahora soluciones informales, que no dejan de ser una chapuza. Esto resulta de aplicación a todo lo relativo a la Unión Económica y Monetaria, en que el Tratado todavía sigue la ficción de que todos los Estados miembro serían parte del euro, o para el procedimiento legislativo ordinario, que por farragoso, lento y complejo ha sido dejado de lado en beneficio de los llamados *trilogos*. Y ello por no mencionar el amplio número de cuestiones en que se actúa sin que haya base jurídica expresa en los Tratados.

Los Tratados, al día de hoy, no nos sirven para enfrentarnos a muchos de los actuales desafíos, como nos han demostrado las últimas crisis. Es cierto que la voluntad política y los consensos que han existido entre Estados e instituciones han permitido que se encontraran soluciones al margen de los Tratados, aprobándose legislación secundaria, instrumentos informales, o, incluso, otros Tratados internacionales. Así se enfrentó la gran crisis financiera y económica, dando lugar a lo que conocemos como Gobernanza Económica, o a la COVID, donde también se excedieron los márgenes de las competencias de los Tratados

para luchar contra la pandemia o para poner en marcha el gran fondo de recuperación a través de deuda pública de la Unión Europea.

Priorizar las soluciones sobre el imperio de las normas puede resultar peligroso, como demostró la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de mayo de 2020, que condenaba la actuación del Banco Central Europeo en las conocidas como políticas extraconvencionales de compra de bonos por sobrepasar sus competencias (Maduro, 2020). En cualquier caso, si queremos seguir defendiendo que somos una Unión de Derecho —y un sistema democrático, además—, no podemos demorar mucho más el dejar de lado la excepcionalidad y revisar los Tratados para hacer que toda la acción política europea encaje en sus parámetros de legalidad.

Y, además, las propias demandas políticas de 2022 exigen con urgencia que se considere esa reforma. El propio Consejo Europeo abordó rápidamente, en marzo, las consecuencias que la guerra de Ucrania tiene para la UE, en su triple dimensión —energética, económica y de defensa—, poniendo en marcha un triple plan de acción que se conoce como la Agenda de Versalles (Consejo Europeo, 2022a). Son adecuados, necesarios, urgentes y muy ambiciosos los objetivos que se han planteado y las medidas a implementar para 2030, pero ahora que toca ponerlos en marcha a través de legislación, han comenzado a aparecer los obstáculos. En los tres casos, la UE cuenta, o con competencias muy limitadas, o está sometida la aprobación de la decisión por el Consejo a unanimidad, lo que ralentiza la decisión y permite vetos en defensa de intereses nacionales o, incluso, de intereses espurios. Incluso, en economía y en defensa ni siquiera está asociado a la decisión el Parlamento Europeo, en un déficit democrático hoy difícil de justificar.

Hay que subrayar que la unanimidad es una de las principales vulnerabilidades políticas de la UE, que hace que no sea autónoma, ya que permite a un Estado tercero controlar desde fuera la decisión política europea a través de la utilización de “caballos de Troya”. Existe sólida investigación empírica que muestra cómo poderosos Estados terceros miman especialmente a uno o varios

Estados miembro, con la finalidad de obtener de ellos que veten las decisiones del Consejo que les puedan resultar inconvenientes (Orenstein y Kelemen, 2017). La unanimidad es el “talón de Aquiles” de la UE y debemos tenerlo muy claro. Esto va a hacer cada vez más difícil, ahora que las dificultades de la crisis comienzan a aflorar, que los 27 mantengan su necesaria unidad frente a Rusia.

El otro proceso político que ha culminado en 2022, la Conferencia sobre el Futuro de Europa, también demanda, implícitamente, la reforma de las bases jurídicas constitucionales de la UE. Las instituciones europeas se comprometieron, cuando convocaron esta institución efímera, a dar el debido seguimiento a sus recomendaciones (CoFoE, 2022). De sus 49 propuestas y las medidas conexas derivadas, hasta 18 de ellas no pueden llevarse a cabo sin revisión de los Tratados, como la propia Secretaría General del Consejo ha llegado a reconocer (Secretaría General del Consejo, 2022: 7-8).

El Parlamento Europeo es de la misma opinión, defendiendo también que las recomendaciones de la Conferencia exigen reformas. Así, “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” (Parlamento Europeo, 2022a: 12). Y, ese proceso de reforma de los Tratados, a su juicio, solo puede ser mediante una Convención (Parlamento Europeo 2022b: 12).

Y más recientemente, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en su discurso anual sobre el Estado de la Unión, también respaldaba la necesidad de “renovar la promesa europea” y de “mejorar la manera en que hacemos y decidimos las cosas” con la celebración de una nueva Convención Europea que reforme los Tratados (Von der Leyen, 2022).

Por todo ello, aunque está claro que en este momento parece difícil conducir una reforma institucional hasta el éxito total por la urgencia y gravedad de las crisis que nos rodean, lo urgente no debe hacernos olvidar lo

importante y necesario. El otoño de 2022, cuando escribimos estas líneas, es el momento de reflexionar sobre el hecho de que la UE está necesitada de un liderazgo fuerte para abordar con valentía sus limitaciones. Y, por ello, hacemos un llamamiento a que España, en su turno presidencial de 2023 asuma este gran desafío, porque la UE requiere de impulso político.

### **España al frente del proyecto europeo: por qué nuestro país tiene que liderar una agenda ambiciosa**

En estas líneas quiero defender la necesidad de que el Gobierno español tome conciencia de su responsabilidad histórica, de la necesidad de una agenda ambiciosa para su Presidencia y una posición proactiva que permita profundizar el proyecto de integración europea, mejorar el funcionamiento de la UE en su conjunto y reforzar su protagonismo internacional. La Presidencia española ha de asumir este liderazgo por tres motivaciones diferentes: porque las anteriores Presidencias no lo van a hacer; porque su estatus de Estado grande y europeísta no solo se lo permite, sino que se lo demanda; y porque el ciclo político europeo requiere de ese acompañamiento.

### ***Las Presidencias checa y sueca ante la UE***

La Presidencia actual, entre julio y diciembre de 2022, ostentada por la República Checa, ha centrado su agenda en enfrentar las necesidades y desafíos derivados de la guerra, lo que no puede ser de otra manera, por el momento que estamos viviendo. No obstante, este mes de septiembre ha realizado una serie de consultas con los Estados miembro sobre su apoyo a una revisión formal de los Tratados para implementar las propuestas de la CoFoE, que ha terminado culminando en un debate en el seno del Consejo (Czech Presidency, 2022).

Ha constatado que habría siete Estados a favor de la reforma, quince que no ven la necesidad de revisar los

Tratados para implementar las propuestas de la CoFoE y cinco ambiguos, dispuestos a ir con la mayoría (ni que decir que nuestro país está con los los que apoyan la reforma). Por ello, el Consejo de Asuntos Generales ha acordado proseguir los debates para ver qué sugerencias se pueden ir implementando progresivamente sin tocar los Tratados, por ejemplo, utilizando las pasarelas para superar la unanimidad caso por caso (Czech Presidency, 2022).

Se constata, por tanto, que la Presidencia actual no va a hacer avanzar la cuestión de la reforma. La siguiente, la de Suecia en el primer semestre de 2023, a día de hoy tampoco parece muy claro que pueda tener la voluntad política de promover una profundización de la UE. Al igual que la República Checa, por su situación geográfica, es un Estado que prioriza por encima de todo que la UE centre todas sus energías políticas en la respuesta al conflicto ucraniano. Esta preocupación hoy en día es creciente, vistos los sabotajes —previsiblemente de origen ruso— a las infraestructuras gasísticas suecas (Oltermann, 2022).

No en vano Suecia, junto con la República Checa, firmaron en el mes de mayo pasado un documento que defendía no emprender una reforma inmediata de los Tratados para implementar el mandato de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (Bulgaria, Croatia *et al.*, 2022). Además, dados los resultados electorales de septiembre de 2022 (Swedish Election Authority, 2022), tampoco se puede obviar que el nuevo Gobierno que se forme y que conducirá la Presidencia, estará o compuesto o apoyado por la extrema derecha, no estará a favor de la integración.

### ***El liderazgo de un Estado grande y europeísta***

La responsabilidad pasa, por tanto, a los españoles, que son los siguientes y que son los que tienen peso específico, trayectoria europeísta y la posibilidad de establecer alianzas con otros Estados miembro y con las instituciones, para liderar un cambio. España es hoy el cuarto Estado miembro de la UE en población, el segundo en ex-

tensión, y la cuarta economía de la UE y de la Eurozona. Todo ello supone que ostenta un peso relativo relevante en términos de poder y representatividad. Pertenece, además, a todas las áreas de integración, siendo parte del núcleo duro. Tras el Brexit hubo distintos llamamientos a que nuestro país ocupara el vacío en liderazgo político dejado por el Reino Unido y que Italia, por su inestabilidad política, no llegaba a colmar. Era una expectativa que no se llegó a realizar plenamente.

España se ha caracterizado, desde su ingreso en 1986, por ser un Estado miembro europeísta, cuyos partidos políticos y opinión pública tradicionalmente han respaldado el proyecto político federal de integración europea (Fernández Pasarín y Morata, 2020). Esta posición, sin embargo, ha comenzado a cambiar en los últimos años, al aparecer un partido político —Vox— que se declara abiertamente intergubernamentalista, cuando no eurófobo (Vox, 2018). La opinión pública española también ha evolucionado, registrándose, desde la crisis de 2008, un menor apoyo a las tendencias más integracionistas, aunque en los últimos tiempos se está revirtiendo.

Como Estado miembro, España ha experimentado dos etapas bien diferenciadas en su desempeño (Guinea Llorente, 2019). La primera, que va desde su ingreso hasta 2004, y que coincide con los Gobiernos de González y Aznar, estuvo caracterizada por la voluntad firme de liderar el proyecto europeo, manifestada especialmente en las distintas Presidencias españolas. Si bien, esos dos Gobiernos, desde ideologías diferentes, promovieron dos modelos distintos de UE: una federal, liderada por González; y otra intergubernamental, por Aznar. Esas dos subetapas se caracterizan además por que se forma parte de coaliciones estables y sólidas para liderar el proyecto: bajo González, con Francia y Alemania; bajo Aznar, con Reino Unido y Portugal. Y, en ambos casos, se demuestra proyecto político estratégico y determinación de hacer de España un país central de la UE y un socio indispensable en cualquiera de las negociaciones y consensos europeos, utilizando todos los recursos a su alcance.

Desde 2004, sin embargo, se detecta una pérdida de perfil político, en que España ya renuncia a liderar y

a promover un proyecto concreto y se contenta y limita a negociar las distintas cuestiones encima de la mesa, centrándose en la coyuntura y defendiendo un interés nacional. Tampoco forma parte de coaliciones estables. Desde 2004 falta estrategia y falta proactividad, España se limita a negociar los distintos dosieres que tocan en cada momento, sin hacer propuestas de fondo ni de modelo. Se pasa, por tanto, de una política estratégica a una aproximación táctica. La capacidad negociadora española, sin embargo, sigue demostrando su buen hacer y su músculo, con notables éxitos en cuestiones que le resultan prioritarias y vitales, como las negociaciones sobre el rescate español (Guinea Llorente, 2017: 546-547), las diferentes negociaciones presupuestarias o, más recientemente, aquellas sobre el programa *Next Generation*. Nos gustaría, aquí, que nuestro país volviera a la política estratégica, a la ambición de modelar el futuro de la UE y de volver a ser un Estado central.

### ***El ciclo político europeo acompaña y exige proactividad***

A España le toca liderar la UE en el semestre anterior a las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2024. Debido a la agenda legislativa, por tanto, le corresponderá mediar en la conclusión de muchos de los dosieres en el Consejo que resultan claves en esta legislatura, entre los que nos interesará muy especialmente la revisión de las reglas fiscales, es decir, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Pero que se esté prácticamente al final de una legislatura, supone también que la UE ha de presentarse a su ciudadanía en las urnas con resultados tangibles en su acción de gobierno y con un proyecto ilusionante y que se muestre que ha integrado la voluntad y las preferencias de los ciudadanos. De lo contrario, todos los europeos nos jugamos nuestro futuro, si por el desencanto de la ciudadanía se hacen mayoritarias las opciones euroescépticas en las urnas y tenemos un Parlamento Europeo ingobernable. Tendrá gran relevancia las accio-

nes de la Presidencia española tanto en promover que la UE pueda presentarse a las urnas con un proyecto ilusionante, como que las próximas elecciones puedan tener una dimensión transeuropea.

En relación con la primera dimensión, será responsabilidad de la Presidencia española y de la belga en equipo, intentar llevar a las urnas una UE con un proyecto político claro, que se mueva hacia delante, y que muestre que es capaz de abordar las necesidades presentes y futuras de sus ciudadanos. Ello solo se logrará en cooperación con las instituciones comunes. Puede lograrse si se ha conseguido lanzar un proceso de reforma, pero también con una gran declaración política, al estilo de la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart (Consejo Europeo, 1983), que muestre que los Estados miembro, junto con las instituciones comunes, están determinados a hacer que el proyecto europeo funcione.

Respecto a la segunda dimensión, la Presidencia española puede resultar también clave en apoyar una democratización de las elecciones europeas a través de su europeización. Así, posiblemente también culminará en su Presidencia la iniciativa del Parlamento Europeo de reforma del Acta Electoral europea, por la cual se solicitan normas electorales comunes, y una circunscripción transnacional que soporte una única lista europea por partido político con el cabeza de lista propuesto (Parlamento Europeo, 2022c). Las propuestas del Parlamento vienen a recoger la demanda de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, sobre la institucionalización de la práctica del *Spitzenkandidat* o las listas transnacionales (CoFoE, 2022: 81), tienen una importancia clave para conectar al ciudadano a las elecciones europeas y generar un debate político a escala europea, como defendimos el año pasado en este mismo Informe (Guinea, 2021).

La aprobación de la reforma del Acta de elección del Parlamento Europeo puede ser muy complicada, dado que ha de alcanzarse la unanimidad del Consejo. La propuesta del Parlamento aún es muy inconcreta, en la medida en que no establece ni el tamaño de la lista transnacional, ni si debe hacer algún tipo de reparto de puestos entre nacionales de los Estados miembro. Esto resultaría lógico

para conseguir la identificación de los ciudadanos de todos los Estados miembro con la lista y el proyecto político que se defiende. En la tarea de concretar decisiones y construir consensos resultará central el papel de la Presidencia española, mediando entre los Estados miembro. E, incluso, en caso de no acuerdo del Consejo, podría intentar promover entre el resto de sus socios europeos el compromiso político tácito de respetar el sistema del *Spitzenkandidat*, tal y como se desarrolló en 2014, pieza central para que los electores europeos pongan una cara a su voto cuando se acerquen a las urnas.

### **Conclusiones: por una Presidencia española del Consejo de la UE de 2023 que trabaje por el fortalecimiento del proyecto de integración**

Las Presidencias, y especialmente la agenda del equipo, suelen prepararse con tiempo suficiente, a fin de reflexionar y programar pausadamente las prioridades políticas que se quieran impulsar. A ello se suman los asuntos en curso de la UE y la agenda de los eventos. En el caso de la Presidencia del Consejo de España resulta especialmente difícil hacer ese ejercicio de reflexión pausada, dada la incertidumbre existente por el conflicto de Ucrania y las crisis energética, económica, política y social derivadas del mismo.

Resulta lógico pensar que España hará un esfuerzo por impulsar en su Presidencia aquellos temas que han sido una constante en su trayectoria como Estado miembro: el desarrollo del estatuto de la ciudadanía europea, la cohesión y las relaciones con América Latina y el Mediterráneo. Pero la agenda sobrevenida y la agenda estable de la UE no deben dejar en el olvido la necesidad de reforma que tiene la UE.

Cuando faltan nueve meses para julio de 2023, no sabemos si la oportunidad del contexto permitirá lanzar la gran operación de revisión de los Tratados. La Presidencia española ha de hacer una lectura política inteligente y dinámica para intentar sacar el máximo partido de un

contexto volátil, cambiante y que no dudamos que va a ser tremendamente exigente y que va a necesitar de respuestas ambiciosas de la parte europea.

En función de estos condicionantes políticos habrá de definir su posición y estrategia, viendo si se puede abogar por una revisión formal de los Tratados conducida por una Convención, o proponer soluciones concretas por la vía de los hechos que vayan permitiendo gestionar los asuntos, caso por caso. La primera vía plantearía una reforma ambiciosa, capaz de adaptar las estructuras políticas e institucionales europeas para que la UE pueda reaccionar y adoptar decisiones conjuntas frente a lo sobrevenido de una manera legítima y democrática. La segunda solución ha de pensarse como provisional, ya que no es ni la más democrática, ni la más eficaz, pero puede que tenga que ser con la que nos conformemos por un tiempo.

De esa lectura se extrae que para que España tenga la capacidad de incidir y liderar un cambio de la UE, hacen falta, al menos, tres cosas: un proyecto estratégico de la reforma; la fuerza y capacidad de acción, que depende, a su vez, de dos factores, la voluntad política de ejercer liderazgo, y la estabilidad y fortaleza interna del Gobierno; y, finalmente, construir alianzas con los otros focos de poder europeos.

Se ha de pensar un objetivo de la reforma que resulte movilizador y que pueda venderse a los Estados miembro más reticentes y, luego a la ciudadanía, que anticipe que se puede conseguir una mejora sustancial del funcionamiento de la UE y de sus resultados políticos. Para garantizar la fuerza y la capacidad de acción, el Gobierno español ha de poner toda su energía y capital político en la agenda europea.

La estabilidad y fortaleza interna en un periodo electoral como le va a tocar pueden parecer difíciles, pero para ello lo más sensato será intentar pactar con la oposición el programa de la Presidencia a fin de presentarla como una política de Estado, que quede fuera de la disputa política en periodo electoral. Finalmente, para sacar adelante cualquier reforma ambiciosa, sea total o parcial, es fundamental formar coaliciones con Estados

miembro y las instituciones a fin de intentar, entre todos, ir convenciendo a otros, desbloqueando resistencias y construyendo una posición de consenso.

## Recomendaciones

- Ha de ser un objetivo central de la Presidencia española considerar como objetivo la reforma de la UE: una gran revisión formal de los Tratados, si el contexto lo permite; adaptaciones limitadas, pactadas caso por caso, si no queda otro remedio.
- Por sus tiempos, la Presidencia española va a resultar clave en la presentación a los ciudadanos europeos en su cita con las urnas de mayo de 2024 de una UE con un proyecto ilusionante. Por ello debe hacer su prioridad conseguir unas elecciones europeas más transnacionales y más democráticas.
- Para garantizar el éxito de sus iniciativas, la Presidencia ha de trabajar en un proyecto y una aproximación estratégica y poner todo su capital político en construir coaliciones y consensos con las instituciones comunes y con los otros Estados miembro.
- Dado que la Presidencia coincide con un periodo electoral nacional, el Gobierno español debería pactar con el principal partido de la oposición, y otros interesados, su agenda para la Presidencia, a fin de hacer de ella una política de Estado, sacarla de la contienda política e intentar garantizar su éxito.

## Bibliografía<sup>1</sup>

Aldecoa Luzárraga F, Guinea Llorente M (2008). *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. 2.ª edición. Madrid: Marcial Pons.

Barbé E (2020). *Relaciones Internacionales*. 4.ª edición. Madrid: Tecnos.

1. Todas las páginas web aquí citadas han sido consultadas por última vez el 3 de octubre de 2022.

Bulgaria, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Suecia (2022). *Non-paper on the outcome of and follow-up to the Conference on the future of Europe*, 9 May 2022. Disponible en: <https://www.government.se/information-material/2022/05/non-paper-by-bulgaria-croatia-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-latvia-lithuania-malta-poland-romania-slovenia-and-sweden/>.

Cagnin C, Muench S, Scapolo F, Stoermer E, Vesnic Alujevic L (2021). *Shaping and securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

CoFoE - Conference on the Future of Europe (2022). *Report on the Final Outcome*, 9 May 2022. Disponible en: <https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?locale=en>

Comisión Europea (2022). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 97. First Results, Summer 2022*. Disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>

Consejo Europeo (1983). *Solemn Declaration on European Union*, Stuttgart, 19 June 1983. Disponible en: [http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart\\_declaration\\_1983.pdf](http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf)

Consejo Europeo (2022a). *Declaración de Versalles*. Reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea. Versalles, 11 y 12 de marzo de 2022. Disponible en: [www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf)

— (2022b). *Conclusiones*. Bruselas, 23 y 24 de junio de 2022 (EUCO 24/22).

Czech Presidency (2022). *General Affairs Council 20 September 2022*, 21 de septiembre. Disponible en: <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/en/news/general-affairs-council-20-september-2022-1/>

Fernández Pasarín AM, Morata F (2020). *Spain: Pragmatic Europeanism or the End of Unconditional Support for European Integration?* En: Bulmer S, Lequesne Ch. (ed.). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, pp. 149-77.

Guinea Llorente M (2008). *Política constitucional y adaptación de la Unión: el problema del doble*

- veto. En: Cuadernos Europeos de Deusto, n.º 39, pp. 61-101.
- Guinea Llorente M (2017). España en las negociaciones intergubernamentales en el seno del Consejo Europeo durante la crisis del euro. En: Alcaide Fernández J, Petit de Gabriel EW (ed.). España y la Unión Europea en el orden internacional. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 523-50.
- Guinea Llorente M (2019). España como Estado miembro de la Unión Europea entre la defensa de valores o de intereses. ¿Es España un Estado miembro tan europeísta como afirma ser? En: Rocha Herrera M, Quesada Alcalá C, Uruña Sánchez MI (coord.). Actores internacionales contemporáneos: normatividad y poder en las Relaciones Internacionales. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 89-158.
- Guinea Llorente M (2021). Mejorar los fundamentos democráticos de la Unión Europea: acercar la Unión Europea a sus ciudadanos. En: López Garrido D (dir.). Informe sobre el Estado de la Unión Europea 2021. Europa en un periodo de transición. Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, pp. 15-24.
- Maduro MP (2020). Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court. Disponible en: <https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pspp-decision-of-the-german-constitutional-court>
- Oltermann Ph (2022). Sweden reports fourth Nord Stream pipeline leak. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2022/sep/29/sweden-reports-fourth-nord-stream-1-2-pipeline-leak>
- Orenstein M, Kelemen D (2017). Trojan Horses in EU Foreign Policy. En: *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 1, pp. 87-102.
- Parlamento Europeo (2022a). Resolución sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Estrasburgo, 4 de mayo de 2022.
- (2022b). Resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados. Estrasburgo, 9 de junio de 2022.
- (2022c). Resolución legislativa 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. Estrasburgo, 3 de mayo de 2022.
- Secretaría General del Consejo de la UE (2022). Propuestas y medidas conexas específicas incluidas en el Informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: evaluación técnica preliminar. Bruselas, 10 de junio de 2022, (10033/22).
- Swedish Election Authority (2022). 2022 Swedish Election Results, 23 September 2022. Disponible en: <https://www.val.se/servicelankar/otherlanguages/englishengelska/electionresults/electionresults2022.4.14c1f613181ed0043d5583f.html>
- Von der Leyen U (2022). Una Unión que se mantiene fuerte y unida. Discurso sobre el Estado de la Unión 2022, 14 de septiembre de 2022. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_5493)
- Vox (2018). 100 medidas urgentes de VOX para España, 6 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.voxespana.es/noticias/100-medidas-urgentes-vox-espana-20181006>
- Zuleeg F, Emmanouilidis J, Borges de Castro R (2021). Europe in the age of permacrisis, European Policy Centre Commentary. Disponible en: <https://epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c>



# La UE en el escenario global. La autonomía estratégica europea

Christos Katsioulis

La seguridad de Europa está hecha trizas y la Unión Europea no sabe muy bien (una vez más) qué hacer. Este puede ser un buen resumen de la situación tras la injustificada guerra de Rusia contra Ucrania, que ha vuelto a poner sobre la mesa europea la amenaza de una posible guerra entre Estados. La primera impresión fue clara: la esperanza de una “autonomía estratégica” de la Unión, que consolidase las capacidades en el ámbito militar y de defensa, en congruencia con su condición de superpotencia económica, sufrió un duro golpe. Mientras que Washington y Londres han reaccionado con decisión y la OTAN se ha revitalizado como la principal defensa de los europeos, a la UE le cuesta trabajo hacer lo mismo. Pero esta primera impresión, basada en acontecimientos recientes, no refleja toda la realidad. Pero esta primera impresión, basada en acontecimientos recientes, podría ser prematura. La autonomía estratégica de la UE sigue siendo un objetivo tras el ataque ruso hacia Ucrania; sin embargo, bajo las nuevas condiciones, todavía quedan algunos obstáculos por superar.

Para examinar estos obstáculos, se analizará en primer lugar el concepto de autonomía estratégica y los avances de la UE en esa dirección hasta el inicio de la guerra. En segundo lugar, la atención se centrará en la situación de la UE en materia de seguridad y defensa antes del estallido de la guerra. La última parte se centrará

en los cambios provocados por la guerra y profundizará en las posibles repercusiones para una Unión Europea estratégicamente autónoma tras la guerra rusa contra Ucrania<sup>1</sup>.

## **El concepto de autonomía estratégica**

La idea de autonomía o actuación autónoma se ha utilizado de manera bastante inflacionista en toda Europa en los últimos años. Desde los aspectos puramente defensivos (por ejemplo, la creación de un ejército europeo) hasta la cuestión más amplia de las cadenas de suministro en un mundo pospandemia (Fabry y Veskokoukis, 2021), la autonomía estratégica parece ser el camino que seguir. Mauro (2021) lo describe como un “oscuro objeto de deseo”, señalando la ambigüedad del término. Porque, para obtener claridad analítica y poder definir objetivos políticos claros, es necesario especificar y plantear la autonomía estratégica en relación con los conceptos de seguridad y defensa. Una vez más, no existe un significado bien establecido. Por lo contrario, el debate de los últimos

---

1. Ha de tenerse en cuenta que este artículo se redactó en septiembre de 2022. Así pues, no es posible integrar los acontecimientos posteriores a esa fecha, que pueden tener una influencia importante sobre la evolución de la UE.

años deja claro que se manejan diferentes interpretaciones. Esto lleva frecuentemente a monólogos paralelos y repetidos malentendidos, ya que los participantes en el debate se centran en diferentes aspectos de la autonomía (destaca también el maravilloso ejemplo del debate entre Emmanuel Macron y Annegret Kramp-Karrenbauer, facilitado por Mauro, 2021: 6ff).

Los políticos no son los únicos que discrepan en su idea de autonomía estratégica; el mundo académico y los grupos de expertos también abordan el tema de distintas formas. A los efectos del presente artículo, hay tres niveles que deben tenerse en cuenta y tres definiciones funcionales que son útiles para comprender las diferentes dimensiones de la autonomía estratégica. Los tres niveles dentro de la Unión Europea son el nivel político, el nivel institucional y el nivel funcional (Grevi, 2019: 10). Por lo tanto, para lograr la autonomía estratégica, la UE necesita una visión conjunta de los principales objetivos a nivel político. Pero no solo sobre papel, sino también en la práctica, lo que requiere un alto nivel de confianza entre los Estados miembro o incluso una “idea de destino compartido” (Grevi, 2019: 10). Sven Biscop (2022) lo describe desde un punto de vista diferente, como una mentalidad compartida entre los Estados miembro. En un segundo nivel, la UE necesita un conjunto de instituciones que puedan fomentar esta mentalidad común y crear procesos para que la UE actúe según su voluntad política. Estas instituciones tendrían que ser eficientes, legítimas y flexibles. El tercer nivel implica la capacidad de la UE para actuar y tomar sus decisiones de manera autónoma. Esto significaría la disposición de recursos económicos y militares adecuados (para los tres niveles de autonomía estratégica: Grevi, 2019: 10).

Estos tres niveles tienen que ver con las condiciones y procesos internos necesarios para que la UE alcance la autonomía estratégica. Pero también hay que definir el alcance de los conceptos en términos de objetivos de seguridad y defensa. En cuanto al desarrollo del debate estratégico en Europa, hay tres aspectos de la autonomía estratégica europea a tener en cuenta (los tres aspectos de la autonomía estratégica pueden consultarse en

Mauro, 2021). Primero, se aspira a la gestión de crisis internacionales. Esto constituye la base de la Política Común de Seguridad y Defensa y marca el objetivo de la UE de hacer frente de manera autónoma a las crisis en su vecindario. Así se describe el nivel más bajo de ambición de la UE. En segundo lugar, la autonomía estratégica entendida como independencia militar. Se trata de una definición posterior del concepto, introducida en el debate estratégico en los últimos diez años y se ha incorporado a la Estrategia Global de la Unión (SEAE, 2016). El objetivo es proporcionar seguridad dentro y fuera de la UE, junto con una base tecnológica e industrial autónoma y competitiva de defensa europea. Desde el punto de vista político, este último concepto estaba dirigido —al menos por algunos— hacia los Estados Unidos, con la idea de una mayor autonomía respecto de la OTAN y de los Estados Unidos (Borrell, 2020). En tercer lugar, la interpretación más amplia y reciente de la autonomía estratégica es la anteriormente descrita, utilizada de manera bastante indiscriminada. Como el Alto Representante de la PESC, Josep Borrell, reconoció para aclarar el concepto: “(...) los intereses de la autonomía estratégica no se limitan a la seguridad y la defensa. Se aplican a una gama más amplia de cuestiones, como el comercio, las finanzas y las inversiones”. Pero el Alto Representante dejó bastante claro que esta idea podría no ser de ayuda, e intentó reorientar el debate hacia el sentido más estricto de la seguridad: “Desde entonces, la autonomía estratégica se ha ampliado a nuevos temas de carácter económico y tecnológico, como ha puesto de manifiesto la pandemia de COVID-19. Con todo, el aspecto de seguridad sigue siendo el predominante y sensible” (Borrell, 2020).

La seguridad será el tema central de las siguientes partes de este capítulo, ya que permite un análisis más claro de los avances actuales de la UE hacia la autonomía estratégica, así como el potencial de su evolución. Por lo tanto, haremos un breve análisis de la independencia militar y nos centraremos principalmente en la gestión de crisis, teniendo siempre en cuenta la dimensión política, institucional y funcional.

## ¿Autonomía estratégica en la práctica?

La idea de la Unión Europea se concibió en tiempos de guerra y conflicto. El “proyecto de paz” de una cooperación entre antiguos enemigos como Alemania y Francia parecía ser el camino adecuado para salir del caos de las dos guerras mundiales que habían caracterizado la primera mitad del siglo XX. Con el tiempo, la lógica de la paz ha ido ocupando una parte cada vez más importante del *pathos* de los grandes discursos, mientras que otros aspectos, como la democracia, primero, y la promesa de prosperidad después, se convirtieron en los motores de la integración europea. Pero las cuestiones de seguridad volvieron a ocupar un lugar destacado tras el final de la Guerra Fría, cuando el conflicto de Yugoslavia recordó a los europeos que la guerra en Europa seguía siendo una realidad. Estas guerras, así como la conciencia de que los europeos no eran capaces de gestionar sin Estados Unidos y la OTAN situaciones críticas tan cerca de su territorio, fueron los principales catalizadores para incluir la política exterior y de seguridad en el proceso de integración europea. Sin siquiera mencionarla, la primera definición de autonomía estratégica —que sigue siendo válida en la actualidad— puede encontrarse en las declaraciones del Consejo de la UE de Colonia de 1999: “La Unión debe tener la capacidad de acción autónoma, respaldada por unas fuerzas armadas creíbles, los medios para decidir utilizarlas y la disposición para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales sin perjuicio de las acciones de la OTAN” (Consejo de la UE, 1999). Este fue el pistoletazo de salida de la Unión Europea para una rápida sucesión de acciones de consolidación institucional y fijación de objetivos. Los resultados fueron la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Servicio Europeo de Acción Exterior, diversas estrategias en materia de política exterior y de seguridad y ambiciosos objetivos para las capacidades europeas, que dieron comienzo en los Objetivos Globales de Helsinki en 1999, consistentes en poder desplegar de 50 000 a 60 000 efectivos en 60 días y mantener este compromiso durante un año. Dado

que esto era difícil de conseguir, en 2004 se crearon los grupos de combate de la UE. Se trataba de unidades más pequeñas de 1500 efectivos con una capacidad de despliegue de pocos días. Este nuevo concepto estuvo listo en 2007. Sin embargo, los grupos de combate no se han desplegado nunca, debido a “(...) cuestiones relacionadas con la voluntad política, la facilidad de uso y la solidaridad financiera (...)” (EEAS, 2019).

Los ejemplos mencionados de acciones de la UE en materia de política de seguridad muestran un patrón claro: el marco institucional se construye con una rapidez y diligencia considerables, las capacidades que deben proporcionar los Estados miembro tardan más y la voluntad política parece bastante escasa. Las condiciones previas para una dirección política más claramente definida, como la confianza mutua entre los Estados miembro y un sentido de destino común, no se llegaron nunca a cumplir realmente. Ambas condiciones chocaron, sobre todo, con la diversidad de percepciones de la relación con la OTAN y los Estados Unidos, y con el problema de cómo gestionar la relación con Rusia (Mauro, 2021: 5; Retter *et al.*, 2021: 3). Ello no ha impedido a la UE llevar a cabo una serie de misiones en sus países vecinos y otros territorios, especialmente en África (véase en SEAE, 2021 una visión completa de las misiones de la UE). Sin embargo, a pesar del objetivo de “un mundo estable y una Europa más segura” (SEAE, 2021), no se puede pasar por alto el hecho de que el mundo en general, y especialmente el continente europeo, se han hecho cada vez más inestables durante esta construcción de una Europa más autónoma. Las guerras en Georgia, Ucrania, Armenia y Azerbaiyán, el actual conflicto de Siria con participación activa de Rusia y Turquía, así como las zonas de conflicto en Oriente Próximo y al sur del Sahel, dan claro testimonio de esta desestabilización. Incluso antes de la guerra rusa contra Ucrania, estas realidades podrían haber sido factores clave para intensificar los esfuerzos hacia una autonomía estratégica europea.

A nivel político, los propios Estados Unidos fueron otro motor de estos esfuerzos. Ya bajo la presidencia de Obama, el interés de Washington se desplazó hacia

el Pacífico, lo que dejó a Europa margen para tener un papel más sólido y fuerte en su propio continente. Durante la presidencia de Donald J. Trump, la presión se intensificó considerablemente. Su desdén hacia la Unión Europea, su desprecio de la OTAN y, generalmente, su enfoque de política exterior más bien transaccional, recordaron a los europeos la fragilidad de su dependencia de Washington (Kaminski, 2022; Grevi, 2021: 15). Pero incluso con Joe Biden, un presidente con una fuerte orientación transatlántica, llegó este difícil momento en el que se dejó claro a los europeos cuánto dependían de los intereses y las decisiones de Washington. Durante la caótica evacuación de Afganistán, la coordinación entre aliados dejó mucho que desear.

Mientras que la realidad parece abogar por más Europa en la política de seguridad, la soberanía europea —es decir, el electorado— es más reacia. La opinión pública está bastante dividida sobre la autonomía estratégica. Antes de la guerra, la mayoría de los ciudadanos que respondieron a una encuesta sobre la política europea de seguridad estaban más bien a favor de intensificar la cooperación con la OTAN. La idea de una mayor autonomía de la UE respecto de la OTAN solo obtuvo un apoyo marginal (Katsioulis *et al.*, 2022: 29). Incluso en Italia, el país más favorable incluido en la encuesta, solo el 32 % de los encuestados se declaró a favor de una independencia creciente o total de la OTAN. La misma indiferencia se aplica al tótem de la autonomía estratégica, el Ejército Europeo. Únicamente en Francia una ligera mayoría del 53 % apoyó la creación de un ejército europeo, mientras que en Alemania, Italia o Polonia estas cifras se situaron ligeramente por encima del 40 % (Katsioulis *et al.*, 2022: 30).

Así pues, a la luz de la indiferencia electoral y a pesar de los claros y sustanciales incentivos para que Europa tome la iniciativa en este ámbito, las capacidades de los Estados miembro de la Unión Europea, que siguen siendo el bloque fundacional de cualquier capacidad de la UE, se han poco menos que reducido (Biscop, 2022: 4). Esto se debe a la disminución de los presupuestos de defensa en muchos Estados miembro de la UE, anulando, apa-

rentemente, no solo sus ambiciones con respecto a las capacidades europeas, sino también sus promesas hacia la OTAN (21 Estados miembro de la UE eran miembros de esta organización en 2021). Esta falta de capacidad disponible para la UE se vio agravada por el Brexit. Junto con Francia, el Reino Unido era el Estado miembro con mayor capacidad y experiencia militar. Aunque Londres se había mostrado bastante reticente a seguir adelante con la política de seguridad de la UE, contribuyendo así a la falta de voluntad política, había proporcionado dos grupos de combate además de sus conocimientos militares y estratégicos.

En resumen, desde que surgió la idea de autonomía estratégica de la UE, ha habido un desarrollo paradójico. La demanda de seguridad de Europa creció debido al empeoramiento de la situación en su vecindario y a la creciente distracción o ausencia de Estados Unidos. Pero no había oferta por ningún lado para cubrir esta demanda. Aunque la UE estaba haciendo progresos considerables a nivel institucional, no disponía de capacidades y, lo que es más importante, no había voluntad política para actuar.

### **Autonomía estratégica a la luz de la guerra rusa contra Ucrania**

La guerra rusa contra Ucrania es un punto de inflexión en la historia europea, un *Zeitenwende*, en palabras del canciller alemán Olaf Scholz, pocos días después del inicio de la guerra en un discurso ante el Parlamento Federal alemán, que ha marcado un antes y un después (Scholz, 2022). Por tanto, también tiene importantes repercusiones para la autonomía estratégica de la Unión Europea. Modifica el contexto en el que debe desarrollarse la política de seguridad de la UE, la urgencia de abordar tanto la falta de capacidades como las motivaciones de los miembros. Según Retter *et al.* (2021: IV), algunos de los factores determinantes para reforzar la autonomía estratégica europea han cambiado mucho desde la guerra rusa unilateral contra Ucrania.

En el plano político, de lo primero que consigue la guerra es homogeneizar la percepción de amenaza de los Estados miembro. Dado que Rusia es el agresor, y está yendo contra el derecho internacional de forma tan flagrante, converge considerablemente la antes divergente sensación de peligro, tan contrapuesta entre el Este y el Oeste de la Unión (Katsioulis, 2022: 22). Así pues, uno de los principales factores que influyen en el desarrollo de la autonomía estratégica podría progresar más rápido y eficazmente. Esto ya se ha podido observar cuando se planteó la cuestión de las sanciones contra Rusia. Nunca antes ha acordado la UE con tanta rapidez un régimen de sanciones, que tendría efectos considerables no solo en Rusia, sino también en las sociedades europeas en general. Pero la convicción común de que Europa tenía que responder de forma clara y decisiva hacia Moscú prevaleció y ayudó a superar las diferencias políticas. Además, la manzana de la discordia permanente que es la competencia entre UE y OTAN puede dejarse de lado, al menos a medio plazo. Durante muchos años este problema ha sido un escollo para la unidad política dentro de la UE, lo que ha impedido avanzar en la toma de decisiones y en el desarrollo de capacidades (Ondarza, 2022: 5). La guerra ha revitalizado algo la Alianza Atlántica, y ha dejado claro que responde a un propósito claro y muy necesario en Europa: la defensa territorial sigue dependiendo de la OTAN y, por tanto, del apoyo de los Estados Unidos.

Hay un tercer cambio político provocado directamente por la guerra. Tanto la UE como la OTAN salen muy reforzadas. En un acto de fe, la población danesa votó participar en la Política Común de Seguridad y Defensa, poniendo fin a décadas de neutralidad. Esto demuestra también que la opinión pública sobre la política de seguridad de la UE podría haber cambiado tras el ataque ruso, y que las posiciones tradicionales son susceptibles de evolucionar. Lo mismo ocurre con la OTAN: Suecia y Finlandia, dos países tradicionalmente neutrales, se han unido a la alianza ante la nueva sensación de peligro. Por último, pero no por ello menos importante, la cooperación entre los Estados miembro de la UE y el Reino

Unido ha mejorado. Aunque el Brexit y los posteriores debates envenenaron durante algunos años las aguas entre Londres y la UE, la guerra ha puesto de manifiesto la necesidad de cooperación y ha introducido un sentimiento de destino compartido, al menos de cara a un enemigo común.

A nivel institucional, la guerra ha puesto el foco sobre la contradicción interna en los procesos de toma de decisiones de la UE. Como se ha expuesto, la Unión ha sido capaz de imponer sanciones considerables a Rusia de manera rápida, cuando el impulso político fue oportuno y todos los Estados miembro lo aprobaron. Esto supuso una reacción aún más impresionante, ya que es evidente que el Gobierno ruso no anticipaba una decisión de este tipo, apoyada por todos los Estados miembro. Sin embargo, cuando desapareció el *shock* inmediato de la agresión y volvieron a entrar en juego consideraciones políticas, los problemas de unanimidad volvieron a hacerse patentes. Mientras cualquier Estado miembro pueda influir en las decisiones desde intereses políticos cortoplacistas o incluso electorales, la UE no podrá considerarse una superpotencia internacional. Esto no es nuevo, pero la necesidad de cambiarlo se ha hecho mucho más clara y prioritaria. El Gobierno alemán, por ejemplo, ha renovado su objetivo de introducir la votación por mayoría cualificada en la política de seguridad de la UE, y otros miembros han manifestado su apoyo. Esto sigue pareciendo poco realista, vista la importancia que tiene el veto para los Estados miembro más pequeños; pero podría dar lugar a un nuevo esfuerzo para crear dentro de la UE una agrupación de países que compartan no solo la sensación de amenaza, sino también la posible reacción, quizás en forma de una Cooperación Permanente y Estructurada (PESCO). Se trataría de los primeros pasos hacia una política europea de seguridad más integrada, al margen del principio de unanimidad. Así pues, la presión política de la guerra podría dar lugar a diferentes niveles de integración en la UE en función de las diferentes culturas de estrategia, siguiendo el ejemplo del Centro de Operaciones de Respuesta a las Crisis EUFOR (EUFOR CROC) (Biscop, 2022: 9).

La guerra también ha supuesto un cambio a nivel de las capacidades. Desde que la guerra en las puertas de la Unión ha devuelto la centralidad a las capacidades nacionales de defensa, se han tomado algunas decisiones importantes. Lo que más destaca es la decisión del Gobierno alemán de invertir 100 millones de euros en su presupuesto de defensa en los próximos años y gastar permanentemente más del 2 % del PIB a tal fin (Scholz, 2022). Aunque el presupuesto de defensa alemán ya se había ido incrementado desde 2014, esta cuantiosa inyección de recursos hará de Alemania el país con mayor gasto en defensa de Europa, con creces. Otros Estados miembro también han decidido invertir más en armamento y defensa: ello cambiará las capacidades de los Estados miembro en un futuro próximo, lo que les permitirá asumir una mayor responsabilidad en la OTAN y proporcionar más capacidades a la UE.

Pero el cambio más profundo que aportará esta iniciativa de inversión es una mayor integración de los ejércitos europeos. Los incrementos de la inversión se han decidido al mismo tiempo, lo que da paso a la posibilidad de alinear al menos la adquisición de materiales caros, dejando margen para efectos de escala en beneficio de los presupuestos de toda Europa. Al mismo tiempo, muchos Estados miembro europeos han vaciado sus depósitos de sistemas armamentísticos más antiguos para apoyar al ejército ucraniano en sus esfuerzos de defensa contra el ataque ruso. En conjunto, esto ofrece la oportunidad de establecer una interoperabilidad entre los distintos ejércitos europeos desde el principio, mediante la adquisición conjunta de sistemas por medio de los nuevos instrumentos financieros creados por la Unión Europea para la defensa; y de poner fin a la actual multitud de sistemas armamentísticos utilizados en las diversas fuerzas armadas, que poco menos imposibilitaba la cooperación y las operaciones conjuntas. Con estos esfuerzos, junto con el papel reforzado de la Comisión Europea en materia de defensa, existe la oportunidad de consolidar e integrar la defensa europea en los próximos años (Puglierin, 2022: 5)

El Gobierno alemán ya se ha comprometido a utilizar el gasto adicional para reforzar la dimensión europea. Esto ha quedado claro desde el principio, y el canciller subrayó en su discurso inicial que los fondos se utilizarían no solo para comprar sistemas de armas estadounidenses como el F-35, sino también para el Futuro Sistema Aéreo de Combate, plataforma enteramente europea. Se ha ido insistido sobre este punto en los meses siguientes (BMVG 2022), y podría ser la semilla para que la UE sea capaz de actuar de manera autónoma en el futuro.

Aparte de los cambios a nivel político, institucional y de capacidades, la guerra ha contribuido a dilucidar las aspiraciones de la autonomía estratégica europea. Ha quedado claro que el nivel más ambicioso de independencia en seguridad y defensa no es un objetivo realista en la actualidad, y que ningún Estado miembro persigue ya objetivos en esta dirección. La agresión rusa ha introducido una sana dosis de pragmatismo en el debate europeo y, por tanto, ha ayudado a centrar el esfuerzo en objetivos realistas y necesarios. El debate UE/OTAN, a veces revestido de tintes ideológicos, ha terminado. La verdadera cuestión parece ser cuánta relevancia tendrá Europa dentro de la OTAN. Esto tiene en cuenta el necesario refuerzo de las capacidades europeas, así como el viraje hacia el Pacífico de los Estados Unidos, a pesar de la actual guerra en Europa. Sin embargo, sigue habiendo una serie de sinergias entre la OTAN y la UE que no se han aprovechado lo suficiente. La nueva Brújula Estratégica de la UE, revisada a la luz de la agresión rusa, apunta en esta dirección para una Unión Europea más flexible, ágil y eficaz (Puglierin, 2022: 4).

Para concluir, es evidente que la guerra rusa contra Ucrania no solo ha roto los supuestos fundamentales en materia de seguridad en Europa, sino que también ha desafiado a la Unión Europea a afinar y materializar sus ambiciones de autonomía estratégica. Antes de 2022, la seguridad de la UE apuntaba a un marco institucional muy ambicioso, pero carente de voluntad política y, sobre todo, de los medios necesarios. Las decisiones

actuales de una serie de Gobiernos europeos permitirán colmar muchas de las carencias del ámbito de las capacidades en los próximos años. La manera en que se llevarán a cabo estas inversiones será la primera prueba de fuego de la capacidad de Europa para tomar las riendas. Si se aprovecha la oportunidad y la UE ayuda a sus Estados miembro a integrar mejor los ejércitos, la Unión estará mucho mejor posicionada para actuar en política de seguridad. Y será necesario actuar en dos direcciones. En primer lugar, la necesidad de soportar una carga más pesada dentro de la OTAN pondrá a prueba el pilar europeo. Nadie espera que los europeos sustituyan plenamente a los Estados Unidos, sobre todo al paraguas nuclear, pero en efectivos convencionales Washington esperará una mayor implicación europea. Esto se aplica a la administración actual, y aún más si se produjera un cambio de Gobierno tras las próximas elecciones presidenciales de 2024. En segundo lugar, Europa tendrá que hacer frente a la gestión de crisis en su vecindad en un futuro próximo, sin demasiado apoyo de Estados Unidos. Aunque la guerra actual oculta esta cuestión, los numerosos puntos calientes que rodean a la Unión Europea necesitan atención y, posiblemente, incluso estabilización.

Una Unión Europea capaz de cumplir estos objetivos acabaría por hacer realidad la promesa de autonomía estratégica, que cumple ya 25 años. En ese tiempo el mundo ha cambiado radicalmente, y con él el significado de este concepto a veces difuso, a veces disputado políticamente. Pero lo que no ha cambiado es la necesidad de que la Unión Europea complete su considerable peso económico con una presencia acorde en política de seguridad. La guerra rusa solo es el último recordatorio de que el tan citado desajuste entre gigante económico y enano militar —este último, por cierto, constantemente distraído en luchas intestinas— sigue existiendo y necesita ser corregido. Porque si la UE no puede alcanzar la capacidad de actuar en un entorno cada vez más caótico y conflictivo, corre el riesgo de convertirse en el campo de juego de otros actores, exactamente lo contrario de la autonomía estratégica.

## Bibliografía

- Biscop S. (2022). Strategic Autonomy: Not without Integration. Bruselas: FEPS Policy Brief, Strategic Autonomy Series. Disponible en: [https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/220113%20strategic\\_autonomy\\_sven\\_biscop.pdf](https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/220113%20strategic_autonomy_sven_biscop.pdf)
- BMVG (2022). Ministerin Lambrecht: Die Europäer müssen selbst wirksamer abschrecken. Berlín. Disponible en: [www.bmvg.de/de/aktuelles/ministerin-europaeermuessen-selber-wirksamer-abschrecken-5450158](http://www.bmvg.de/de/aktuelles/ministerin-europaeermuessen-selber-wirksamer-abschrecken-5450158)
- Borrell J. (2020). Why European strategic autonomy matters. En: blog de HR/VP Josep Borrell, EEAS (03/12/2020). Disponible en: [www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en)
- Consejo Europeo (1999). Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa. Colonia. Disponible en: [www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm)
- EEAS (2021). Missions and operations: Working for a stable world and a safer Europe. Bruselas. Disponible en: [www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en)
- EEAS (2019). Factsheet EU Battle Groups. Bruselas. Disponible en: [www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet\\_battlegroups.pdf](http://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_battlegroups.pdf)
- EEAS (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. Bruselas. Disponible en: [www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](http://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)
- Grevi G. (1999). Strategic autonomy for European choices: The key to Europe’s shaping power. Bruselas: EPC Discussion Paper. Disponible en: [www.epc.eu/content/PDF/2019/190719\\_Strategicautonomy\\_GG.pdf](http://www.epc.eu/content/PDF/2019/190719_Strategicautonomy_GG.pdf)
- Kaminski, T. (2022). Don’t look at Trump: The EU needs Strategic Autonomy. En: Review nº 16, 4liberty.eu, p. 34 - 47. Disponible en: [http://4liberty.eu/wp-content/files/TOMASZ\\_KAMINSKI\\_DONT\\_LOOK\\_AT\\_TRUMP\\_THE\\_EU\\_NEEDS\\_STRATEGIC\\_AUTONOMY.pdf](http://4liberty.eu/wp-content/files/TOMASZ_KAMINSKI_DONT_LOOK_AT_TRUMP_THE_EU_NEEDS_STRATEGIC_AUTONOMY.pdf)
- Katsioulis C, Dienes A, Weiß S, Krumm R, Starystach S. (2022). Navigating the Disarray of European Security.

- Security Radar 2022. Viena: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/18980-20220310.pdf>
- Mauro F. (2021). Europe's Strategic Autonomy: That obscure object of desire. París: Iris Analysis, n.º 13. Disponible en: [www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/10/EN-ANALYSIS-13-EUROPE%E2%80%99S-STRATEGIC-AUTONOMY-October-2021.pdf](http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/10/EN-ANALYSIS-13-EUROPE%E2%80%99S-STRATEGIC-AUTONOMY-October-2021.pdf)
- Ondarza N, Marco O. (2022). Rethinking Strategic Sovereignty. Narratives and Priorities for Europe after Russia's Attack on Ukraine. Berlín: SWP Comment, n.º 31. Disponible en: [www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C31\\_Strategic\\_Sovereignty.pdf](http://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C31_Strategic_Sovereignty.pdf)
- Puglierin J. (2022). Der Strategische Kompass. Ein Fahrplan für die Europäische Union als sicherheitspolitische Akteurin, BAKS-Arbeitspapier Sicherheitspolitik 7/2022. Disponible en: [www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier\\_sicherheitspolitik\\_2022\\_7.pdf](http://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2022_7.pdf)
- Retter L, Pezard S. (2021). European Strategic Autonomy in Defence. Transatlantic visions and implications for NATO, US and EU relations. Santa Mónica: RAND Cooperation Europe. Disponible en: [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RRA1300/RRA1319-1/RAND\\_RRA1319-1.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA1300/RRA1319-1/RAND_RRA1319-1.pdf)
- Scholz O. (2022). Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Berlín. Disponible en: [www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356](http://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356)

# Biografías

**Francisco Aldecoa Luzárraga** es presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde 2019, al que pertenece desde los años setenta. Actualmente es el representante de los eventos nacionales y de la sociedad civil en la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE) y miembro del Board del Movimiento Europeo Internacional. Anteriormente, fue secretario general del Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EuroBasque) entre 1994 y 2002. Catedrático Jean Monnet de la Unión Europea, catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid desde el año 2000 y, anteriormente, en la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) desde 1990, en la que fue vicerrector y rector en funciones. En la UCM ha sido decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología desde 2002 a 2010 y presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales (2006-2010). Ha sido director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la UCM (2011-2015).

**José Candela Castillo** es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Ha sido funcionario de la Comisión Europea en activo desde 1986 hasta 2014, como miembro del gabinete del vicepresidente de la Comisión y como jefe de las Unidades de Aplicación del Derecho Comunitario y de Gobernanza en la Secretaría General de la Comisión. Participó en el grupo de comisarios encargado de preparar la elaboración del Tratado de Maastricht en 1992, presidido por Jacques Delors, y fue redactor del Libro blanco de la gobernanza europea en 2001 y asistente de la representación de la Comisión Europea en la Convención sobre el futuro de Europa que elaboró el proyecto de Constitución Europea

en 2003. Es profesor titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

**Carlos Carnero González** es *senior advisor* en Vines Consulting. Ha sido eurodiputado y fue miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea. Fue embajador de España en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea. Fue vicepresidente del Partido Socialista Europeo. Ha sido diputado a la Asamblea de Madrid. Fue presidente de la Comisión de Recuperación de la Asamblea de Madrid y portavoz de economía del Grupo Socialista. Ha sido miembro del Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid. Ha sido director gerente de la Fundación Alternativas. Es miembro del Consejo Asesor del Real Instituto Elcano. Es profesor en el Máster en Unión Europea de la Universidad CEU San Pablo. Ha escrito en colaboración varios libros sobre temas europeos y escribe habitualmente en diversos medios de comunicación. Ha recibido las órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo. Es diplomado universitario en Turismo.

**José Enrique de Ayala.** General de brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania y jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es

miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

**Claudia Detsch** es la directora del Centro de Competencia de la FES «Política climática socialmente justa en Europa», con sede en Bruselas. Entre sus anteriores cargos dentro de la FES se encuentran el de redactora jefa de la revista *IPG Journal* y el de directora de *Nueva Sociedad*; también dirigió la oficina de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Ecuador. Claudia es socióloga de formación.

**Paloma Favieres** es directora de Políticas y Campañas y coordinadora estatal del Servicio Jurídico de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Letrada ejerciente del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde el año 1990 y abogada experta en derechos humanos, migraciones y asilo.

**Francisco Fonseca Murillo** es profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Valladolid y director del Instituto de Estudios Europeos de la UVA. Es doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha estado vinculado con la Comisión Europea desde 1986, asumiendo diferentes cargos en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros y dentro del gabinete del que fuera comisario de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, o como director general adjunto de Justicia y Consumidores. También fue director de la Representación de la Oficina de la Comisión Europea en España. Ha participado en la elaboración de muchas obras académicas sobre derecho comunitario y sobre la Unión Europea y es autor de numerosas publicaciones.

**Mercedes Guinea Llorente** es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en el estudio de la integración europea, sus principales líneas de investigación son el modelo político de la Unión Europea y la política exterior europea. En el año 2016 colaboró con la Fundación Al-

ternativas, junto con Francisco Aldecoa, en la elaboración del estudio *Renegotiation by the United Kingdom of its constitutional relationship with the European Union: Issues related to Sovereignty*, encargado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

**Björn Hacker** es profesor de Política Económica Europea en la Universidad de Ciencias Aplicadas (HTW) de Berlín. Es miembro del consejo académico del Institut für Europäische Politik (IEP). Sus principales áreas de investigación son la gobernanza económica europea, la política social europea y el estudio comparativo de las políticas del Estado del bienestar en la UE. Antes de 2014 trabajó en la Friedrich-Ebert-Stiftung de Berlín. Sus últimas publicaciones principales son: *Unequal Europe. Tackling Regional Disparities in the EU* (FES/FEPS Estocolmo/Bruselas 2021) y *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice* (ETUI Bruselas, 2019).

**Christos Katsioulis** estudió Historia y Ciencias Políticas en la Universidad de Tréveris y en la Universidad Aristóteles de Salónica. Actualmente dirige la Oficina Regional de Cooperación y Paz en Europa de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Obtuvo su Máster en Relaciones Internacionales en el Instituto de Ciencias Políticas de Tréveris, donde impartió clases de relaciones internacionales y política exterior de 2003 a 2005. Su primer puesto en la Friedrich-Ebert-Stiftung fue el de responsable de políticas en la Oficina de la FES para la UE en Bruselas. Luego, de 2007 a 2012, fue experto en política exterior en la Unidad de Análisis de Política Internacional en Berlín. En 2012, fundó y dirigió la Oficina de la FES en Atenas, y posteriormente dirigió la Oficina de la UE en Bruselas, así como la Oficina de la FES en Londres.

**Diego López Garrido** preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Es economista, catedrático en Derecho Constitucional y letrado de las Cortes. Ha sido secretario de Estado para la UE desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la presidencia española de la UE de 2010. Fue portavoz del

Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008) y diputado durante seis legislaturas. Perteneció a la convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Ha sido vicepresidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN. Es autor de numerosos libros sobre derechos humanos, economía, política, historia contemporánea y derecho europeo. Colaborador habitual del diario *El País*. Sus últimas publicaciones son *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar* (RBA, 2014), *The Ice Age. Bailing Out the Welfare State in the Era of Austerity* (London Publishing Partnership, 2015) y *Paraísos fiscales. Veinte propuestas para acabar con la gran evasión* (La Catarata, 2016); también ha dirigido junto a D. Lucio Pegoraro y D. Marcos Massó *Derecho constitucional comparado* (Tirant Lo Blanc, 2017), así como *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea* (Tirant Lo Blanch, 2018).

**María Pallares** es coordinadora de programas de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Madrid. Anteriormente, ha trabajado como investigadora en Notre Europe (París), la Fundación Rafael Campalans (Barcelona) y como consultora independiente. Es Máster de Asuntos Europeos por Sciences Po (París).

**Luise Rürup** trabaja en la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) desde principios de los años noventa. En septiembre de 2020 fue nombrada representante en España de dicha organización. Previamente a su puesto en la FES Madrid, Luise dirigió la oficina de enlace de la FES con Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, situada en Nueva York (EE. UU.). Anteriormente ocupó varios cargos en la FES, entre ellos, jefa de departamento en la sede central en Berlín (Alemania), representante de país y directora ejecutiva en Santiago de Chile (Chile), Nueva Delhi (India), Erfurt/Thüringen (Alemania) y Estambul (Turquía). Después de estudiar ciencias políticas, estudios regionales, filosofía y geografía en la Universidad Libre de Berlín, la Università di Urbino (Italia) y la Universidad de Hamburgo, se licenció en Ciencias Políticas con un diploma de la Universidad de Hamburgo. Complementó su formación con un programa de posgrado vocacional de un año en el Centro de Formación Avanzada en Desarrollo Rural/Cooperación Internacional en Desarrollo Sostenible (SLE/Universidad Humboldt) en Berlín. Antes de su compromiso con FES, estuvo involucrada en investigación y consultoría multidisciplinaria en áreas rurales de Costa Rica y Tanzania. Luise es miembro desde hace mucho tiempo del sindicato alemán Ver.di y del partido socialdemócrata SPD.









Más allá de las consideraciones relativas a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, tenemos que ser conscientes de que el mañana siempre llega antes de lo que se piensa: las próximas elecciones al Parlamento Europeo (PE) están a la vuelta de la esquina. En mayo de 2024, el Parlamento Europeo será elegido directamente por décima vez. Después de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, es la próxima gran prueba para la democracia supranacional. ¿Cuál ha sido la situación de la UE en 2022?

Queda claro que sin una “segunda gran reforma de la Unión”, la Unión Europea no podrá convertirse en lo que se denomina Europa geopolítica. Europa tiene que dar ese paso. Sin ello, no tardaría en convertirse en un sujeto político de segunda fila en un escenario protagonizado por Estados Unidos y China, en creciente polarización.

La integración, la cohesión y la solidaridad de Europa están otra vez entre nuestros objetivos. Eso significa que la Unión está obligada a liderar políticas tan sistémicas como la exterior y de seguridad, la política económica (no existe aún una Unión Económica), el aseguramiento de los bienes públicos de primera necesidad o —como ya hace— la protección de los valores de la democracia, las libertades y el Estado de derecho. Una Unión de 33 Estados, o más, requerirá dar ese impulso reformador. Es fundamental situar la democracia y la participación ciudadana en el centro de las reformas para aumentar la legitimidad y la eficacia de la toma de decisiones de la UE, tal y como se proclamó en 2021 en las consultas para la conferencia sobre el futuro de la UE.

La guerra en Europa no ha inventado la necesidad de una gran reforma, pero la ha situado como la prioridad de la Unión Europea del futuro.