

# *Hacia una Unión Europea renovada*

ENEKO LANDABURU

*ExDirector General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea*

*Fundación Delors*

Cualquier reflexión sobre el futuro de la Unión Europea requiere un previo repaso de los beneficios de 60 años de integración europea para sus ciudadanos y el Mundo en general. Destacan:

- 7 décadas de paz y prosperidad para sus integrantes y una exitosa reunificación del continente.
- La consolidación de jóvenes y democráticas instituciones, pilares del mercado interior, de puesta en practica de las 4 libertades de libre circulación y de una moneda única.
- Una aérea de libre circulación de personas sin pasaportes.
- Unos avances decisivos en protección de medio ambiente y defensa de los consumidores.
- Programas estrella en ciencia y educación, tal como Galileo, Airbus, Ariane y Erasmus.
- Una política de solidaridad potente, la de Cohesión, con su Política Regional.
- Un liderazgo en la gobernanza multilateral a nivel mundial (comercio, clima, ayuda al desarrollo)
- Una estabilidad financiera y monetaria.

Sin embargo, a pesar de este impresionante resultado nos enfrentamos a “una crisis existencial” (J.C.Juncker) debido principalmente a un déficit y carencia de unidad política, que es en parte la consecuencia de tres serias crisis:

- Económica y social
- Geopolítica
- Política interna

*La crisis financiera* de 2007/2008 tuvo un enorme impacto sobre la situación económica de la mayoría de los Estados miembros, al provocar estancamiento económico o recesion, endeudamiento brutal y crecimiento espectacular del paro, en particular el paro juvenil. A pesar de la brutalidad de la crisis que acentuó las desigualdades de recursos, el seísmo fue en parte frenado por el funcionamiento de los mecanismos

de solidaridad del Estado providencia en los países mas ricos de la Unión. La Unión Europea, que representa el 7% de la población mundial y el 22% de su PIB, es también el lugar donde se concentra el 50% de transferencias sociales a través de los presupuestos públicos. Claro que esta movilización de recursos se hizo con alto coste para las finanzas publicas que también tuvieron que intervenir para recapitalizar los bancos. Al final tuvimos un aumento fuerte de la deuda pública que afectó al naciente euro.

*La crisis geopolítica* ha cambiado profundamente la realidad del entorno geográfico de la UE. Durante mucho tiempo la UE pudo jugar un papel relevante de estabilidad en el mundo, y en particular en su vecindad. Hoy está rodeada de países afectados por severas tensiones y conflictos regionales: Rusia persigue con su presidente V. Putin un proyecto de recuperación de influencia, después del descalabro de la Unión Soviética, que cuestiona la paz y pone en peligro las pacíficas relaciones con el mundo occidental y la UE en particular. Los conflictos en Ucrania y Siria acentúan estas tensiones.

Daesh, en búsqueda de un nuevo califato, cuyo proyecto fue facilitado por el caos provocado por las invasiones en Irak y Libia, es un enemigo declarado y una amenaza directa. Turquía, en su camino de consolidación de un régimen autoritario, se aleja de la perspectiva de acceso a la UE.

La presión migratoria proveniente de África y el flujo masivo de refugiados desde el caótico Medio Oriente es otro muy serio desafío. Se registran más de 30.000 pérdidas humanas en intentos de cruzar el Mediterráneo en los últimos 15 años. Según unos estudios publicados en Estados Unidos, Europa tendría que contener una presión de unos 300 millones de personas de aquí a 2050 si el desarrollo económico no se produce en África.

Cabe mencionar también las grandes incertidumbres a nivel internacional provocadas por la elección de D. Trump como Presidente de los Estados Unidos. Sus comentarios sobre el Brexit, sus críticas a la OTAN, sus declaraciones sobre el libre comercio, su decisión de retirarse del acuerdo de París sobre el clima crean una situación nueva en las relaciones entre Estados Unidos y Europa, particularmente en los temas relacionados con la defensa de nuestro viejo continente.

Por último, si bien no menos importante, el mayor reto para la paz y la estabilidad en el Mundo proviene del cambio geoeconómico y geopolítico hacia Asia, al enfrentarnos con nuevos modelos del capitalismo. Lo que plantea inmediatamente la cuestión de reconciliar la mutipolaridad con el multilateralismo.

*La crisis política interna* puede epitomarse en la aparición de tres acontecimientos relevantes que hicieron tambalear la idea misma de integración europea. Fueron el Grexit, el Brexit y el alto porcentaje de votos conseguidos por Marine Le Pen en las elecciones presidenciales francesas de esta primavera, símbolo del auge del populismo y nacionalismo anti europeo en varios países y, en particular, en el Este de Europa. Los mayores componentes de esta crisis política son:

- La inmigración, los refugiados y el terrorismo. No cabe duda que Europa necesita migrantes para paliar los defectos de una población envejecida. Sin embargo, ha fallado en parte en integrarlos, especialmente, los musulmanes.

Acoger refugiados es una obligación legal dictada por la Carta de Naciones Unidas, pero desgraciadamente el reparto entre los países se ha revelado imposible hasta ahora, poniendo en entredicho la aplicación de los valores más fundamentales de la Unión.

El terrorismo requiere una conjunta protección de nuestras fronteras externas y una muy estrecha cooperación en materias de seguridad si la UE quiere mantener uno de sus pilares, que es la libre circulación de personas para sus ciudadanos.

- Otro componente de la crisis es la aparición de lo que los anglosajones llaman la “*iliberale democracy*” en países del Este como Hungría y Polonia. Vemos aparecer un nacionalismo soberanista que no aplica ciertos principios democráticos, como la separación de los poderes, y se aleja de la filosofía del liberalismo político.

- Sin embargo la dimensión más relevante de esta crisis política es el desencanto creciente de los pueblos hacia la Unión Europea tal como existe hoy en día, por causa del débil crecimiento, el alto desempleo y acentuadas desigualdades, estas desigualdades agravadas en la Zona Euro por las políticas de austeridad destinadas a reequilibrar las finanzas públicas en un contexto de anémico crecimiento.

Aunque el 60% de los ciudadanos del continente siguen apoyando la idea de integración europea, un número creciente piden cambio. La UE es cada vez más, percibida como ineficiente ante las amenazas de la globalización y no democrática por la distancia entre sus instituciones y los ciudadanos, así como la opacidad de las decisiones tomadas en la Zona Euro.

Estos sentimientos mezclados, que combinan euroescepticismo y demanda de cambio, conducen a unas preocupantes consecuencias políticas: un cambio real exige una modificación de los tratados existentes, pero ningún jefe de Estado o de gobierno desea presentar a su electorado la ratificación de un nuevo tratado por los altos riesgos de rechazo, como ocurrió en Francia y en los Países Bajos en 2005 con la propuesta de Constitución Europea. La justa pregunta es saber si esta situación objetiva de enormes dificultades para cambios profundos nos conduce a una parálisis y estancamiento duradero, previo a una desintegración posible y el fin del sueño de los padres fundadores.

Afortunadamente el panorama global nos ofrece algunos aspectos esperanzadores. En primer lugar destaca una toma de conciencia de los peligros existentes de una desintegración posible. El impacto del Brexit sobre las opiniones públicas, las diversas declaraciones del Presidente Trump, así como las tensiones con Rusia, han provocado reacciones a favor de la necesidad de reforzar la UE, reflejadas en los últimos sondeos de opinión publicados recientemente por la Comisión Europea. Otro factor ha sido

la elección del Presidente Macron en Francia, quien apuesta claramente por un papel activo de este país en la consolidación y reforma de la UE.

Aunque no estén los tiempos para reformas audaces, es bueno que la Canciller Merkel haya expresado su apertura a unos cambios en los Tratados de la EU porque sabe que, a medio plazo, verdaderas reformas lo exigen. Para lograrlo es preciso presentar un plan coherente y una hoja de ruta que fije prioridades y plazos, tal como lo han acordado Merkel y Macron, permitiendo progresos paso a paso desde los más modestos hasta los más ambiciosos.

La Unión seguirá confrontándose a cruciales desafíos internos y externos. Por consiguiente los esfuerzos deberán, en primer lugar, concentrarse en consolidar y fortalecer sus instituciones y políticas como la Eurozona o Schengen. En la heterogénea UE presente, la cooperación franco-alemana es más necesaria que nunca pero no suficiente. Después de las elecciones parlamentarias de septiembre en Alemania, París y Berlín tendrán que asociarse con otros Estados miembros para reunir una masa crítica de apoyo a las reformas. Será útil que algunas iniciativas sean iniciadas por gobiernos perteneciendo a ambas partes de la división Norte/Sur y Oeste/Este.

Las más positivas tendencias de estos últimos meses procuran una buena base para iniciar un amplio debate público sobre la futura dirección de la UE. Tales consultas tienen que ser apoyadas por los gobiernos y las instituciones europeas para permitir la emergencia de nuevas ideas a nivel europeo, nacional, regional y local.

Para poder abarcar esa creciente diversidad de la UE y dar cabida a la profundización de la integración, la UE necesita más flexibilidad. Esto incluye la posibilidad de que un grupo limitado de países pueda ir para adelante sin el acuerdo de todos. Sin suficiente flexibilidad, las fuerzas centrífugas paralizarán el proceso de cambio, pero al mismo tiempo con demasiada flexibilidad, la solidaridad y cohesión entre los Estados miembros desaparecen. Por consiguiente la UE debe mantener la mayor unidad posible con toda la flexibilidad necesaria.

Ejercicio delicado que exige preservar una sólida base común que sirva los intereses de todos los Estados miembros, como es la protección absoluta del mercado único, con la libre circulación de bienes, capital, trabajo y servicios, desarrollando sus instrumentos institucionales y legales.

### ***Puntos prioritarios en la reforma:***

Hasta la fecha, las propuestas florecen. Por lo que se refiere a las instituciones, el Parlamento Europeo adoptó en febrero de 2017 una serie de resoluciones sobre el particular, las reformas institucionales necesarias tanto en el ámbito del Tratado de Lisboa como fuera de él. El Parlamento presentó también un plan preciso de consolidación de la Unión Económica y Monetaria.

La Comisión publicó por su parte en mayo de este año su “Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea”, seguido de cinco documentos dedicados a las cuestiones sociales, la globalización, la UEM, la defensa y las finanzas de la UE, temas todos trascendentales.

El Consejo Europeo (sin el Reino Unido) adoptó también en mayo la “Declaración de Roma”, que presenta los principales objetivos que debería alcanzar la Unión en los 10 próximos años.

Cuales sean los contenidos de los próximos debates y de las futuras negociaciones, lo mínimo indispensable para que este ejercicio sea exitoso es que se logren avances significativos en los tres sectores siguientes: la Unión Económica y Monetaria, la Seguridad y Defensa y el control de la globalización de la economía.

*La profundización de la Unión Económica y Monetaria* para consolidar el euro requiere en las tres áreas siguientes:

- Completar la unión bancaria de aquí a 2025, profundizando los progresos realizados hasta la fecha, para fortalecer las instituciones financieras, salvaguardar los intereses de los clientes y evitar intervenciones públicas ruinosas para las arcas públicas.
- Conseguir una Unión Económica y Monetaria más integrada, que mejore la coordinación y convergencia macroeconómica que inicie la necesaria armonización fiscal y que permita cierta mutualización de la deuda pública.
- Reforzar las instituciones de la Zona Euro con el nombramiento de un Presidente, y de un Parlamento para el control democrático de las decisiones tomadas en la Zona. El establecimiento de un presupuesto particular para la zona permitiría una mejor gestión de los ciclos económicos y serviría de instrumento potente para la convergencia económica, indispensable para la consolidación de la moneda.

La segunda prioridad de la reforma sería dar pasos concretos hacia una *Unión de Seguridad y de Defensa*. Los tratados en vigor ya permiten tomar importantes decisiones. Desgraciadamente han sido poco utilizados por la falta de voluntad de muchos estados miembros de colaborar en este campo. Como hemos visto anteriormente, la realidad geopolítica cambió profundamente estos últimos años, lo que crea mejores condiciones para avances significativos. Se trata de conseguir, y ahora con buenas perspectivas de éxito, lo siguiente:

- La mutualización por los Estados miembros de ciertos recursos operativos y financieros, generando ahorros serios y solidaridad entre los socios.
- La presencia mayor de la UE en tareas de protección de nuestro territorio, tanto en el interior como fuera de nuestras fronteras.

- El mayor papel de la Unión en el campo de la ciberseguridad.
- Reforzar el pilar europeo de la OTAN.

La reciente decisión de la Comisión de crear un Fondo Europeo de Defensa, así como el histórico cambio de política de Alemania, abren serias perspectivas de progreso, aunque el objetivo de un ejército europeo queda todavía muy lejano.

La tercera prioridad se refiere al *control de los efectos negativos de la globalización* y mundialización de la economía. Sabemos que una de las causas más relevantes del auge del euroescepticismo y del nacionalismo antieuropeo ha sido los efectos sobre el crecimiento, el paro y las desigualdades sociales de la globalización económica nutrida por las recientes revoluciones tecnológicas.

Sabemos también que esa globalización es buena y necesaria para Europa si quiere mantenerse como actor económico mundial y asegurar la financiación de su modelo de economía social de mercado con elevados recursos para sus políticas sociales. Lo que está en juego es corregir los efectos más negativos de esa globalización dentro de un marco pertinente por su dimensión, que es el europeo y ya no el de los Estados.

### ***¿Cómo se puede lograr este objetivo?***

A nivel externo, la UE debe movilizarse para contribuir a la modificación de ciertas reglas a nivel mundial, de tal forma que el comercio sin trabas se convierta en comercio equitativo, mediante la consolidación del multilateralismo para luchar contra prácticas desleales como el fraude fiscal, el *dumping* social y el no respeto de normas mínimas medioambientales. Se precisa también la puesta en marcha de instrumentos comerciales eficaces y de un tribunal multilateral de inversiones.

A nivel interno, la UE tendrá que proteger a la ciudadanía, preparándola para afrontar en mejor condiciones las oportunidades ofrecidas por la globalización, a través de mejores políticas sociales, de una más ambiciosa política de investigación e innovación a nivel europeo y, sobre todo, mayores esfuerzos en materia de educación y formación permanente. El objetivo es que la ciudadanía europea en su mayoría esté convencida que la Unión le protege ante un capitalismo no regulado, sin caer sin embargo en el proteccionismo suicida.

En conclusión se puede afirmar que, ante los cambios profundos de nuestro mundo, la integración europea es más que nunca necesaria e indispensable para permitir a sus pueblos mantener su soberanía, defiendan sus intereses, preserven su capacidad de progreso social y consoliden sus identidades.

Los próximos meses, con los debates en curso y las futuras decisiones sobre una UE renovada, serán cruciales para determinar nuestro porvenir común. Es de primera importancia que nos dediquemos a lo que es posible y no solo a lo que parece deseable.